

## La terre, à qui est-elle ?

### *Les pratiques foncières en Basse-Casamance*

par Gerti HESSELING

A l'aide de trois études de cas, les transformations en cours des pratiques foncières locales des Diola en Basse-Casamance, sont analysées. Elles montrent d'une part l'influence d'événements historiques, des contacts avec des cultures et idéologies différentes et des changements dans les systèmes de production sur le régime foncier, et d'autre part, la capacité des paysans et citadins diolas d'adapter leurs pratiques foncières aux nouvelles réalités. Ensuite, l'article étudie l'impact sur les pratiques foncières des réformes législatives, de l'arrivée en Casamance d'un grand nombre de « nordistes », et de l'urbanisation rapide.

Le résultat de tous ces changements est une situation foncière floue, une politisation progressive de la question foncière et une forte tendance chez les Diola à défendre leurs droits fonciers contre les « étrangers ».

La politique de régionalisation proposée récemment par les autorités sénégalaises risque, malgré les aspects positifs, de passer à côté des problèmes réels en Casamance.

En conclusion figurent quelques pistes de réflexion vers des solutions possibles.

La Casamance est une région où se rencontrent, depuis des siècles, un grand nombre d'ethnies différentes. Pourtant, qui dit Casamance, pense quasi automatiquement aux Diola. Ceux-ci ont la réputation d'être la population la plus ancienne de la Casamance, après les Bainouk (1). Dans cet article sur les pratiques foncières en Casamance, je me concentrerai sur ce que l'on appelle communément la Basse-Casamance et sur l'évolution des pratiques foncières diola face aux changements importants intervenus dans cette sous-région.

### 1. L'évolution des institutions et règles foncières en Basse-Casamance

La société diola est une société en transition, ce qui affecte largement les pratiques foncières. Malgré l'existence d'une législation foncière moderne au Sénégal, qui a officiellement remplacé les autorités et règles « coutumières » des Diola, ceux-ci continuent pour une très grande part à vivre l'accès à la terre par rapport à leurs règles et perceptions locales. Mais en même temps, ces règles dites « traditionnelles ou coutumières » s'adaptent de façon dynamique aux réalités nouvelles dans lesquelles elles évoluent : changements démographiques, techniques, politiques, législatifs, religieux, transformations des relations sociales, etc.

Il est vain de décrire « le » système foncier des Diola pour plusieurs raisons qui se complètent. D'abord pour éviter de tomber dans le piège du « référent colonial » (cf. Le Bris, Le Roy & Leimdorfer, 1982). En effet, avant et pendant la première phase de la colonisation, le soi-disant régime foncier traditionnel en Afrique a été présenté comme un ensemble de règles séculaires, statiques et monolithiques avec des caractéristiques stéréotypées. Il s'agissait en fait d'une « reconstruction » culturelle destinée en premier lieu à justifier la colonisation (Moore, 1986). Ensuite parce qu'il existe des variations notables dans les relations foncières des Diola d'un endroit à l'autre.

Dans une étude récente, Olga Linarès (1992) donne une analyse intelligente des relations sociales et des systèmes de production - régissant entre autres les pratiques foncières - et des transformations historiques dans trois villages diola en Basse-Casamance. Entre 1964 et 1990, elle a fait des recherches anthropologiques dans trois villages : l'un situé au sud du fleuve Casamance, et les deux autres sur la rive gauche. Je me base lar-

(1) Pelissier 1966, p. 660, Girard 1963, p. 138. Pourtant, il paraît difficile de retracer dans le détail l'histoire lointaine des Diola. Voir Thomas & Sapir 1967, p. 360, Roche 1976, p. 28 et s.

gement sur son étude pour exposer brièvement les principales caractéristiques et les variations des pratiques foncières diola (2).

#### *Premier cas : un village au sud du fleuve*

Quand elle a commencé ses travaux dans la communauté de Sambujat, nom inventé pour le premier village, elle y a trouvé une société qui répondait dans une large mesure aux caractéristiques attribuées par la littérature aux Diola « purs » (Linarès, 1992 : 15-79).

A Sambujat, la riziculture est l'activité principale, rendue possible par un système d'irrigation fort ingénieux et est destinée à l'autoconsommation. L'exploitation des palmiers (huile, vins) procure les revenus en argent. Les hommes et les femmes cultivent ensemble les rizières en y investissant à peu près le même nombre de journées de travail.

Dans les années 60, les religions mondiales (islam et christianisme) ne jouent pas un rôle important. En revanche, le culte du *boekin* (ou *bakiin*), esprit intermédiaire entre Dieu et la création, est l'expression principale de l'organisation politico-religieuse du village et le fondement de la cohésion sociale villageoise (3). Les gardiens de ces nombreux autels (*akiin*, pluriel de *bakiin*) peuvent être des hommes et des femmes. Les habitants du village racontaient que, dans un passé assez récent, le roi (*eii* ou *oeyi*) des *akiin* s'occupait de toutes les affaires internes au village, y compris l'allocation des terres et le règlement des conflits fonciers.

Actuellement le roi n'a plus de droits sur les terres villageoises qui appartiennent aux familles qui les cultivent. Le régime foncier des rizières est individualiste et codifié de façon précise. Quand un homme se marie, il reçoit de son père un certain nombre de rizières pour entretenir sa nouvelle famille. Il les reçoit en « propriété », c'est-à-dire qu'il peut en disposer selon sa volonté à condition de ne pas les aliéner. Le jeune marié donnera par la suite des droits d'usage à sa femme sur la moitié de ces rizières. Les femmes ne possèdent donc pas de terres, et en général, elles ne peuvent pas en hériter. Pourtant, à cause des mariages monogamiques et endogènes au village, mais aussi parce que les femmes peuvent être gardiennes d'importants *akiin*, la sécurité foncière des femmes est très grande ; d'une certaine façon, elle est même plus grande que celle de l'homme, qui, au fur et à mesure que ses fils se marient, devra leur céder

(2) Je me réfère également aux recherches de Sypkens Smit (1976-1984) dans un village fogny (partie nord de la Basse-Casamance), ainsi qu'à mes propres observations dans la Basse-Casamance que j'ai visitées régulièrement et parfois pour des périodes prolongées, depuis 1979.

(3) Voir également la contribution d'Andre Julliard.

une partie de ses terres. Actuellement, ce n'est plus le roi des *akim*, mais l'assemblée des « vieux » qui sert d'arbitre en cas de conflits fonciers (4).

Lors de son passage en 1989, Linarès (1992 : 211-212) constate des changements intéressants : le décès de gardiens de quelques *akim* forts, l'ouverture d'une chapelle où de nombreux jeunes assistent régulièrement à la messe, l'apparition d'une maison des jeunes où se tiennent des « discos », la naissance d'enfants hors mariage (jadis sévèrement condamnée), l'intervention d'un service étatique (Eaux et Forêts), etc. Et laconiquement, Linarès conclut : « So much for the "timeless" traditions of an "animist" Jola village ».

#### *Deuxième cas : un premier village sur la rive gauche*

Au nord du fleuve Casamance, l'introduction de l'islam et de l'arachide, au cours de la première partie de ce siècle, a considérablement influencé les relations foncières des Diola. Le village Jipalom (nom inventé), étudié par Olga Linarès (1992 : 83-143), est représentatif de la situation de nombreux villages isolés dans cette partie de la Basse-Casamance.

Le riz est toujours une importante production destinée à l'autoconsommation. A côté de la culture dans les rizières profondes, le riz sur montagne (semis direct) a, depuis la sécheresse, fait son entrée dans le village. L'introduction de l'arachide était en partie une réponse aux besoins grandissants en argent, mais était surtout liée à l'islamisation progressive de la région. Les hommes et les femmes travaillent ensemble dans les rizières et les champs d'arachides, avec pourtant une charge de travail plus lourde pour les femmes.

Quant au régime foncier des rizières, les règles continuent à en être très précises. Ce sont les chefs des ménages qui ont le contrôle absolu sur les rizières reçues de leur père (ou d'un parent proche) au moment de leur mariage. Si un homme n'a pas assez de rizières pour faire vivre sa famille, ce qui arrive souvent, il essaiera d'en emprunter, le plus souvent de ses parents matrilatéraux (de préférence de son oncle maternel). Une autre manière répandue d'accéder à la terre est le système de gage. Celui qui a besoin d'un bœuf (souvent pour les rites de funérailles), cède en gage des droits de culture sur une parcelle de terre. Dès qu'il rend un bœuf, la parcelle doit lui revenir de droit. Il n'est pourtant pas rare que le gage passe de génération en génération, ce qui vaut également pour les prêts de terres. Ces modes d'accès à la terre, caractérisés par une grande

(4) Le conseil rural, institution administrative installée en Casamance en 1979, n'y joue apparemment qu'un rôle marginal, Linares n'en parle pas

réciprocité, corrigent l'inégalité des possessions foncières découlant du système d'héritage.

Les règles concernant les champs d'arachide sont en principe les mêmes que celles régissant les rizières, mais elles sont appliquées de façon moins stricte. Ici aussi les femmes n'ont que des droits d'usage sur les rizières, mais leur sécurité paraît moins grande que celle de leurs sœurs dans le sud.

Un étranger qui veut s'installer dans le village doit obligatoirement s'adresser à un chef de lignage qui pourra l'héberger temporairement et lui prêter des champs et des rizières. Il se développe par la suite une relation particulière avec son hôte (appelé *adjiati* ou *ajawaati*) (5), souvent interprétée en termes de parenté. Linarès (1992 : 129) considère ce système comme faisant partie intégrante des valeurs islamiques qui soulignent l'obligation d'hospitalité entre les membres de la communauté islamique.

Beaucoup de villages diola où la pénétration de l'islam est encore incomplète, sont caractérisés par des conflits fonciers qui perdurent ou ont tendance à resurgir régulièrement. La longue durée des prêts et des mises en gage de terres y est certainement pour beaucoup, mais cela n'explique pas tout. Dans cette partie de la Basse-Casamance, les anciens rites religieux, qui constituaient jadis le ciment de la communauté, sont fortement affaiblis ou en voie de disparition, sous l'influence de l'islam. Mais dans ces villages, l'islam n'offre pas encore un nouveau modèle de société assez « complet », cohérent et efficace pour se substituer aux anciennes structures sociales et foncières.

Le résultat est un régime foncier complexe et en mouvement qui a affecté la sécurité foncière d'abord des femmes, mais aussi des hommes puisque le mécanisme traditionnel de nivellement des possessions foncières est plus souvent contesté et source de conflits.

En 1990, le village étudié par Linarès, ainsi que beaucoup d'autres villages isolés dans la région, étaient devenus plus accessibles grâce à la construction de routes et à la création d'un système de transport public entraînant des interventions de l'État et, dans le cas de Jipalom, aussi de l'église baptiste. En même temps, grâce à une meilleure pluviométrie, la riziculture inondée semblait se rétablir (Linarès, 1992 : 314-315). On peut donc s'attendre à ce que les règles et pratiques foncières dans ces villages subissent tôt ou tard de nouveaux changements.

(5) Il existe une très grande diversité de dialectes diola. Les deux termes utilisés ici viennent des interviews avec Demba Diedhiou. Weiss note les termes suivants : *adyavora* pour *adyaoura* et *adyara* pour *adjiati* (Weiss 1939, pp. 487 et 503)

*Troisième cas : un deuxième village sur la rive gauche*

L'évolution des relations foncières chez les Diola « mandinguisés » montre sans aucun doute le mieux leur adaptabilité à des réalités nouvelles. Linarès (1992 : 147 s.q.) analyse ce processus dans un village qu'elle a appelé Fatiya, situé face à la Moyenne-Casamance (peuplée en majorité de Mandingues). Il s'agit d'un village créé au XIX<sup>e</sup> siècle par une famille diola et agrandi entre autres par des immigrants venus de différents villages.

Les habitants de ce village ont été fortement influencés par le mode de vie et les conceptions idéologiques des Mandingues, ce qui ne les empêche pas de s'identifier entièrement comme Diola. Le processus d'islamisation a commencé, comme dans le village décrit plus haut, au cours des premières décennies de ce siècle, mais l'abandon des anciennes pratiques animistes y est presque total. Ce double processus complémentaire de l'influence mandingue et d'islamisation a profondément marqué les relations sociales et foncières de la communauté, dont les traits les plus marquants sont les suivants (6).

Comme chez les Diola ailleurs, les rizières et les champs pour les cultures sèches sont transmis de père à fils au moment du mariage. Mais ici les rizières sont uniquement cultivées par les femmes. A l'occasion de chaque nouveau mariage du fils (la polygamie est de règle), le père lui donne de nouvelles rizières. Le fait que les hommes n'aident plus leurs épouses à labourer les rizières à l'aide du *kadyendo* (outil typiquement diola comprenant un long manche et une pelle oblongue) a entraîné l'abandon progressif des rizières profondes et augmenté l'intérêt pour les cultures sèches comme l'arachide, le mil et le maïs. Ces cultures sèches sont le domaine absolu des hommes. Il s'est donc opéré une séparation totale entre les hommes et les femmes quant à l'organisation du travail. La polygamie s'est considérablement développée et, comme l'a constaté Péliissier déjà en 1966 (p. 800), le mariage est devenu, de la part de l'homme, une manifestation et un gage de puissance économique.

Une autre transformation subie par les Diola mandinguisés est la hiérarchisation progressive de l'organisation sociale : les inégalités sont de plus en plus fortes entre aînés et cadets, entre les patrons et les clients, mais aussi entre les familles fondatrices et les immigrants. En effet, les familles fondatrices se considèrent comme les propriétaires de tout le territoire villageois sur lequel les immigrants, même ceux installés depuis des générations, n'ont que des droits d'usage. Chaque chef d'un ménage d'immigrants établit des relations contractuelles avec un chef d'une

(6) Cf également Péliissier 1966, p. 799 e s

lignée fondatrice à qui il doit obéissance politique tout en ayant l'obligation morale de l'aider dans ses travaux d'agriculture. A chaque arrivée d'un nouveau groupe d'immigrants les terres sont redistribuées et les contrats renouvelés.

Dans les villages comme Fatiya, il existe donc deux formes distinctes de relations foncières, l'une concernant les rizières transférées par héritage au sein des familles fondatrices et l'autre impliquant des contrats temporaires entre les fondateurs et les immigrants créant des droits d'usage sur les champs de cultures sèches (Linarès, 1992 : 168).

A la fin des années 80, Olga de Linarès a observé de nouveau des changements notables à Fatiya. D'abord, les hommes avaient loué un tracteur pour labourer les rizières des femmes. Puis, certains hommes avaient commencé à cultiver des rizières, appelées champs religieux, dont la récolte était destinée à la cérémonie islamique du *gamou* à l'occasion de l'anniversaire du prophète. Enfin, les femmes, grâce à un projet d'État, pratiquaient désormais une culture de contre-saison dans des jardins maraîchers.

Ainsi, sous l'influence d'événements historiques, des contacts avec des cultures et idéologies différentes et des changements dans les systèmes de production, les relations sociales se transforment et par conséquent les relations foncières. Ces transitions sont plus ou moins rapides selon les régions et les moments (7).

Pourtant, les processus décrits ci-dessus n'expliquent pas suffisamment les sévères contraintes foncières que l'on peut observer dans l'actuelle société casamançaise. Pour mieux comprendre ces contraintes, il nous faut également étudier l'impact sur les pratiques foncières des réformes législatives (foncières et administratives), de l'arrivée en Casamance d'un grand nombre de « nordistes » en réponse aux sécheresses, et de l'urbanisation rapide intervenue depuis les décennies passées.

## 2. L'impact des réformes législatives, de l'immigration et de l'urbanisation sur les pratiques foncières

Même si les sociologues du droit estiment qu'un texte de loi n'est pas capable de modifier, à lui tout seul, les comportements des citoyens dans le sens voulu (cf Griffiths, 1990), il y a deux réformes législatives inter-

(7) Il s'agit d'un processus observable dans toute la région du Sahel, cf Hesselting & Ba 1993

venues au Sénégal qui ont considérablement accéléré les processus de transformations foncières en Basse-Casamance. Il s'agit bien sûr de la loi sur le domaine national de 1964 et de la réforme administrative de 1972 (8). Les deux réformes ont fait l'objet de nombreux commentaires critiques venant de disciplines diverses, qu'il est inutile de répéter ici. Limitons-nous donc, juste pour rafraîchir la mémoire, à quelques points essentiels.

La loi de 1964 institue un domaine national dont l'État est le gérant. Toutes les terres qui ne relèvent pas des statuts fonciers introduit par le colonisateur (titres privés, domaines privé et public de l'État) constituent de plein droit le domaine national. Ce domaine est réparti en quatre catégories dont la plus importante est celle des zones de terroirs, destinées à l'agriculture et l'élevage. Ceux qui les utilisent au moment de l'entrée en application de la réforme (entre 1972 et 1980 selon les régions du Sénégal) en restent les légitimes « occupants » tant qu'une désaffectation n'est pas prononcée. Le paysan bénéficie d'un « droit d'usage » sur ses parcelles dans la mesure où il peut les mettre en valeur. Ce droit est gratuit et les héritiers peuvent en demander la prolongation. Enfin, les fonctions de l'État en tant que gérant des terres sont déléguées au conseil rural, collège local dont les membres sont en majorité élus par les habitants de la communauté rurale. Les attributions et l'organisation de ces conseils ruraux ne furent précisées que par la réforme administrative de 1972. Les conseils ruraux sont chargés de la gestion ainsi que de la distribution et redistribution des terres comprises dans leur territoire, et du règlement des litiges fonciers.

La Casamance est une des dernières régions où la réforme foncière et la réforme administrative ont effectivement été introduites. Les premières élections des conseils ruraux en Casamance ont eu lieu le 25 mars 1979. A cette occasion, le principal parti d'opposition, le Parti démocratique sénégalais (PDS), remporta la majorité des voix dans trois des 68 communautés rurales de la Casamance.

Les dernières élections communautaires jusqu'à maintenant datent du 25 novembre 1990. Suite au boycott des partis d'opposition, seul le parti au pouvoir, le Parti socialiste (PS) s'y est présenté, et depuis lors, tous les conseils ruraux en Basse-Casamance sont entre les mains du PS.

Lors de nos enquêtes en Basse-Casamance, au début des années 80, nous avons constaté que les activités des conseils ruraux présentaient

(8) Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, J O , n° 3690 du 11 juillet 1964, 905. Loi n° 72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale, J O , n° 4209 du 19 février 1982, pp 252 c s , loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales, J O , n° 4224 du 13 mai 1972, pp 755-763. Les deux réformes sont assorties de tout un corpus législatif de décrets, arrêtés et circulaires ministériels.

une grande diversité en fonction surtout de leur situation géographique dans la région (9). Dans les villages plus isolés, la nouvelle loi foncière n'a, au début, pratiquement pas eu d'effets observables. Les problèmes, les conflits, les changements économiques et sociaux visibles pour l'observateur, trouvaient presque toujours leurs racines ailleurs. Mais face aux réglementations imposées par l'État, on voyait apparaître des phénomènes leur faisant contrepoids, sous la forme de « secrets de village ». Dans le village de D., par exemple, les paysans labouraient une partie de leurs rizières de manière à ce qu'elles aient l'air d'être normalement cultivées. Cette apparence de culture empêchait en tout cas d'autres personnes de faire valoir des droits sur cette partie de leur terre (10). Tout en essayant d'ignorer le plus longtemps la réforme agro-foncière, les paysans développaient, derrière les palmiers, des stratégies pour faire face à ce nouveau changement venu de l'extérieur.

En revanche, dans les communautés rurales aux alentours de la capitale régionale, Ziguinchor, ainsi que dans les parties à haute valeur touristique (cap Skirring et Kafountine), la nouvelle loi foncière étatique a entraîné des changements importants dès son entrée en vigueur. Une première conséquence a été le nombre croissant de demandes de terres introduites auprès du conseil rural par des non-résidents. Dans les environs de Ziguinchor, il s'agissait surtout de citoyens (d'origine casamançaise, mais également des fonctionnaires venus d'autres régions) qui cherchaient des parcelles pour y installer des vergers. Dans les communautés rurales de Kafountine et de Diembering, situées près de la mer dans une région touristique, un nombre assez élevé d'étrangers venus de Ziguinchor, Kaolack, Dakar et même de la France, avait demandé, dès l'installation des conseils ruraux, l'affectation d'un terrain avec l'intention de commencer une plantation fruitière ou un campement touristique. Une telle pratique, que l'on retrouve un peu partout au Sénégal, va d'ailleurs à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la loi de 1964. En effet, celle-ci prévoit qu'un affectataire doit résider dans la communauté rurale et qu'il doit lui-même, ou avec l'aide de sa famille, mettre en valeur la parcelle obtenue. En fait, les conseils ruraux préfèrent souvent accorder des terres à ceux qui disposent de moyens financiers grâce à un emploi salarié en ville et qui sont donc susceptibles d'investir, plutôt qu'aux villageois en général plus démunis.

L'installation de gens venus du nord du Sénégal (souvent appelés « nordistes ») en Casamance n'est pas un phénomène récent. Depuis la colonisation, les Français arrivaient avec leur cadres auxiliaires, Wolof et

(9) Cf Hesselting, 1984

(10) Sypkens Smit, 1994, pp 72-73

Toucouleur, dont certains s'installèrent de façon définitive en Casamance (entre autres à Carabane, Diembéring et Pointe-St-George). Après l'indépendance et surtout après les sécheresses au nord du pays, le nombre d'immigrants wolof et toucouleur augmente considérablement « au grand dam des Casamançais qui, conscients d'être méprisés par leurs compatriotes du nord, voient ces derniers "occuper" progressivement le pays » (ainsi le décrivent Saglio et Desjeux en 1984). Ensuite, dans les années 60, des pêcheurs lébou commencèrent à développer la pêche sur la côte de cap Skirring. Petit à petit, leur nombre augmente, entre autres grâce aux débouchés pour les poissons dans les hôtels des zones touristiques. Des Serere, Toucouleur et Wolof se joignaient aux Lébou et, en 1987, on y comptait plus de 1 000 personnes vivant de la pêche, installées dans des campements sur la plage (11). Dans certains cas, entre autres dans un village près de Niaguis, les immigrants toucouleur ont exigé d'avoir leur propre chef de village et leur propre chef religieux, créant ainsi un village dans le village. Et lorsqu'ils constituaient même leurs propres zones de pêche qu'ils interdisaient aux villageois, les Diola se révoltaient. Une même réaction de refus s'est manifestée dans des cas où des marabouts islamiques essayaient d'obtenir des grands terrains pour leurs talibés (près de Kafountine et de Kabanang).

Cet important afflux d'immigrants souvent soutenus par l'administration - confirmant des affectations faites en vigueur de la loi sur le domaine national ou leur accordant même des titres privés - n'a fait qu'augmenter le sentiment d'insécurité foncière des Diola.

De façon plus subtile, la réforme foncière a accéléré le processus de transformation de certaines institutions propres aux pratiques foncières diola, telles que les prêts de terre et le système d'*adjjatti*. Comme la loi sur le domaine national prescrit que ceux qui exploitent les terres « continuent à les occuper » (sauf expropriation pour raisons d'utilité publique), on pouvait s'attendre à une augmentation du nombre des conflits ayant comme origine un prêt de terre. Lorsque des familles réclament les terres que leurs parents ou grands-parent avaient prêtées, les emprunteurs (ou leurs héritiers) refusent maintenant de les restituer, en s'appuyant sur la loi.

Ces conflits restent rares dans la plupart des villages éloignés des grands centres. Ils deviennent par contre de plus en plus nombreux à proximité des villes, où la rareté des terres cultivables est plus aiguë et où les prêts se font souvent avec un « étranger », ce qui diminue *a priori* les

(11) Cormier Salem (1992, 1993) a analysé l'arrivée de pêcheurs « étrangers » au cap Skirring, à Pointe-Saint-George et à Kafountine et les tensions de plus en plus fortes entre ces communautés et les communautés diola, en insistant sur leurs dimensions politiques et foncières

garanties de restitution. Dans la majorité des conflits, le terrain litigieux est en effet affecté à celui qui l'exploite, en faisant référence à la loi, comme en témoignent les extraits suivants de procès-verbaux de délibérations du conseil rural (12). Dans un litige de prêt opposant un conseiller (C) et un habitant (H) du même village, le sous-préfet, présent à la réunion du conseil rural, résume les débats de la façon suivante :

« Je suis du même avis que tous les intervenants sur ce point. H est là-bas depuis longtemps, et C étant conseiller ne doit pas avoir un certain comportement surtout en matière de terre. Il y a aussi le fait que H travaille effectivement cette terre depuis longtemps et est donc en règle selon la loi sur le domaine national. Je pense que vous pouvez donner le terrain à H. »

Dans un autre cas de prêt de terre, le conseil rural prend l'arrêté suivant :

« Art 1 Il est autorisé à S, cultivateur demeurant au village (nom) de continuer l'exploitation des parcelles que lui a cédées le feu M.

Art. 2 Il est notifié à la famille de feu M ( ) de suspendre toute activité au niveau de ces parcelles qui sont désormais affectées à S conformément à la loi »

De plus, tandis que pour les institutions villageoises de règlement de conflits, il suffisait en général de fournir la preuve que le lot litigieux appartient à la famille pour que celui-ci lui soit accordé, devant le conseil rural, il faudra que la partie démontre qu'elle-même et sa famille l'exploitent depuis plus de trois ans.

La politisation des conseils ruraux, mentionnée déjà, peut même avoir des incidences, réelles ou supposées, sur le résultat d'un conflit foncier. Ainsi, devant le tribunal de Ziguinchor, une des parties en litige déclare :

« La terre qui nous oppose à X a été attribuée à ce dernier par les membres du conseil (rural) qui sont tous du parti socialiste. Je suis de l'opposition, voilà pourquoi nous ne pouvons avoir raison ( ) Le conseil a délibéré en s'appuyant sur des bases politiques pour donner le terrain à X qui est du PS, à notre détriment, nous militants PDS »

Face à ces évolutions, les paysans ont développé des stratégies diverses. Parfois, ils font semblant de cultiver leurs terres (voir ci-dessus)

(12) Hesselring, 1984

et souvent les terres (même les rizières) ne seront prêtées que pour la durée d'un an, en prenant soin que la même rizière ou le même champ ne soient pas prêtés deux ans de suite à la même personne. Enfin, bien que, en 1972, il fut déjà question de location de terres à une échelle importante autour de Ziguinchor et dans le voisinage immédiat de Bignona (13), la monétarisation de la terre est devenue une pratique courante dans certains milieux casamançais. Ainsi, dans un quartier de village à proximité de Ziguinchor, nous avons constaté en 1983 que 70 % des chefs de ménage étaient impliqués dans des transactions de vente, de location et de prêt de terres, et que le prix de location pouvait aller jusqu'à 18 000 francs CFA par an.

L'urbanisation en Casamance, et notamment la croissance de la capitale, Ziguinchor, a également eu des effets sur les pratiques foncières des Diola installés en ville. Un changement significatif est celui du système d'*adjiati*, décrit plus haut. Nous pouvons illustrer ce changement à l'aide de l'histoire de Demba Diedhiou, un vieux notable d'un quartier périphérique, Soucoupapaye, à Ziguinchor (14).

Avant la Deuxième Guerre mondiale, Demba Diedhiou quitta son village natal à la recherche d'un travail rémunéré à Ziguinchor. Par le biais d'un ami du village, il fut introduit chez Moussa Dieme, à l'époque chef de quartier à Boucotte-Est, qui l'a hébergé pendant quelques années et qui l'a progressivement familiarisé avec la vie urbaine. Son tuteur l'aidait également à trouver un poste dans une des grandes maisons françaises de commerce. Lors du lotissement de Boucotte-Ouest, Demba put s'installer dans un secteur qui deviendrait ultérieurement le quartier de Peyrissac et où il construisit sa propre maison et fonda une famille.

En 1963, il vendit terrain et maison à Peyrissac pour s'installer à Soucoupapaye. Après son installation dans le quartier, Diedhiou, devenu un homme relativement aisé et bien respecté, servait à son tour comme *adjiati* pour tous ceux qui, venant de son village d'origine, voulaient s'établir à Soucoupapaye.

Un de ses anciens protégés est devenu par la suite le principal intermédiaire foncier dans le sous-quartier Lyndiane-Golomoute, en se basant sur le même système d'*adjiati*, situation combinée avec une brillante carrière dans la politique locale.

Ainsi le système villageois continue à se reproduire en milieu urbain quoique sous une forme adaptée. Les relations quasi parentales du système d'*adjiati* sont progressivement et partiellement refoulées par des rela-

(13) Cf Loo & Star 1972, p 182

(14) Pour plus de détails sur les pratiques foncières urbaines à Ziguinchor, voir Hesselting 1992

tions de clientélisme dans lesquelles la politique joue un rôle essentiel (15). Ce phénomène s'est particulièrement développé à Ziguinchor à l'occasion du lotissement des quartiers périphériques, processus long et plein d'embûches, lorsque beaucoup de parcelles libérées par le lotissement, sont données à des « étrangers » par le biais de la politique et à l'aide de sommes d'argent ou d'autres faveurs.

Ce fut surtout pendant les lotissements des années 70 que les habitants de Ziguinchor étaient confrontés au droit foncier moderne dans leur lutte pour l'espace urbain, confrontation qui se traduisait par un grand nombre de conflits fonciers, parfois violents. Pourtant, les citoyens et les représentants de l'État sénégalais parvenaient en général à trouver des accommodements. Partiellement parce que la peur de troubler la paix sociale et le manque en ressources humaines et financières de l'appareil étatique incitaient à une tolérance relative dans l'application du droit moderne, mais aussi parce que les conceptions foncières autochtones et les conceptions modernes, même en milieu urbain, sont dans une large mesure convergentes. En même temps, la majorité des citoyens, qui continuent à se référer à leurs propres régulations foncières, se rendent compte que la situation urbaine exige des règles bien définies qu'ils peuvent trouver auprès de l'État (16).

### 3. Les contraintes foncières actuelles

Sous l'effet de changements multiples (socio-économiques, politiques et législatifs), les pratiques foncières locales se sont donc diversifiées et transformées de façon dynamique. D'une part, la terre est devenue un objet économiquement valorisé et donc très convoité. Cela vaut également pour les autres ressources naturelles, comme la forêt (17) et les ressources halieutiques. D'autre part, à travers les réformes législatives, l'État augmente progressivement son contrôle sur la gestion de la terre. Ces transformations ne débouchent pas sur une opposition rigide entre conceptions foncières endogènes et modernes, villageoises et urbaines. Au contraire, celles-ci continuent à la fois à se confronter et s'influencer

(15) Cf Eichelshaim (1986), et plus généralement D Darbon (1988, p 133)

(16) Depuis l'indépendance, et surtout après la loi sur le domaine national, l'État sénégalais a adopté tout un dispositif législatif concernant le foncier urbain et la planification urbaine, cf Hesselting 1992

(17) Pour des raisons d'espace, nous n'avons pas parlé de cette ressource importante en Casamance

mutuellement, ce qui entraîne de nombreuses situations d'ambiguïté, de conflits et d'incertitudes.

La Basse-Casamance se caractérise actuellement par une situation foncière floue. Après avoir subi l'influence de cultures différentes comme l'islam et le modèle de société mandingue, et adapté leurs systèmes de production aux nouvelles réalités économiques et écologiques, les Casamançais sont confrontés à l'État qui essaye de changer le paysage foncier et administratif en introduisant une nouvelle loi foncière et une nouvelle entité administrative, la communauté rurale.

Dans la pratique de tous les jours, les Casamançais essaient d'ignorer autant que possible les nouvelles règles et institutions, tout en cherchant des réponses adéquates à certaines conséquences de la réforme qu'ils considèrent à l'avance comme redoutable. Ces adaptations sont les plus visibles dans les situations de changements rapides, mais aussi quand certains acteurs se sentent directement menacés ou lorsqu'ils perçoivent des possibilités de profit.

Dans le monde rural, les paysans appartiennent désormais à une communauté rurale. Il s'agit en fait d'une structure administrative qui s'est superposée artificiellement aux villages et qui apparaît donc assez éloignée du cadre de vie du paysan (18). Pourtant, pour leurs affaires foncières, ils doivent s'adresser au conseil rural, dont les décisions reflètent les orientations de la nouvelle loi. Or, en général, les conseillers n'ont du droit moderne que des connaissances très partielles : le droit moderne est écrit dans une langue et un langage étrangers, la grande majorité des conseillers sont toujours analphabètes et leur formation a été très sommaire (19). Par conséquent, le droit moderne prête souvent à des interprétations personnelles et les conseillers se laissent parfois facilement influencer par l'administration mieux informée.

Sur le plan social et politique, les transformations foncières en cours, et notamment la politisation progressive de la question foncière tant en milieu rural qu'en milieu urbain, ont entraîné l'émergence de nouvelles catégories sociales. En milieu rural, les membres du conseil rural ont souvent tendance à utiliser leur position pour acquérir des avantages financiers et politiques en contrepartie d'affectations foncières favorables, jouant ainsi le rôle d'intermédiaires locaux (*brokers*) entre l'État et la paysannerie. En ville, c'est souvent l'*adjia* « nouvelle formule » qui a joué ce

(18) Parfois la nouvelle communauté rurale regroupe des villages rivaux, ce qui a renforcé des conflits. Cf. e a Darbon 1988, p. 172.

(19) En 1983, mes enquêtes dans 26 conseils ruraux en Basse-Casamance ont révélé que 66 % des conseillers étaient analphabètes, de même que 40 % des présidents de conseil rural. Ailleurs au Sénégal, ces pourcentages sont souvent encore plus élevés. En 1993, une de mes étudiantes a constaté 80 % de conseillers illettrés dans une communauté rurale près de Thiès.

rôle d'intermédiaire pour ceux qui cherchaient une parcelle. Grâce aux relations particulières avec ses « protégés », celui-ci est une personne intéressante pour les partis politiques et il n'est pas rare qu'on lui offre la fonction de responsable politique dans le quartier. Une telle combinaison de rôles foncier et politique en fait un homme influent, un « patron », capable d'accéder à une bourgeoisie relativement riche.

Enfin, en raison d'une forte concurrence pour les ressources naturelles (terre, eau, forêt), accentuée par une demande accrue de la part de « nordistes », les Diola ont tendance à se replier sur eux-mêmes et à revendiquer leurs droits fonciers inaliénables. Les anciens contrats d'hospitalité ne sont plus sacrés et les conflits fonciers prennent parfois des formes ethniques particulières, voire violentes, comme l'histoire récente de la Casamance en témoigne.

### 3. La régionalisation de demain : « sucette » ou solution réelle ?

Bien que les problèmes fonciers aient été un des fondements de la crise violente en Casamance, ils se présentent partout au Sénégal sauf exception sous des formes plus atténuées. Depuis quelques années, les autorités sénégalaises sont à la recherche de solutions en étudiant de nouvelles réformes foncières et administratives. Le nouveau mot d'ordre semble être depuis lors la régionalisation.

En 1993, malgré de nombreuses études foncières effectuées, aucune modification concrète du droit foncier étatique en vigueur, n'avait vu le jour. Le groupe de travail chargé de la mise en œuvre de la politique de régionalisation proposait seulement :

« Il serait utile de procéder, avant toute réforme en matière domaniale, à l'évaluation de l'application sur le terrain de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, en vue de mieux cerner, s'il y a lieu, les modifications éventuelles et la répartition de compétences les plus judicieuses à opérer » (20).

Pour le moment, les propositions de régionalisation se limitent à une réforme administrative érigeant les dix régions du Sénégal en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et d'une assemblée élue au suffrage universel. L'objectif de cette réfor-

(20) Rapport de synthèse, avril 1993, p. 34.

me serait une répartition des pouvoirs mieux équilibrée entre l'État et les collectivités locales et d'offrir aux citoyens la possibilité de gérer leurs propres affaires en fonction de la spécificité de chaque région. Ainsi, la région de Ziguinchor, comprenant la plus grande partie de la Basse-Casamance, deviendrait plus autonome vis-à-vis de l'État central. La question est de savoir si, et dans quelle mesure, une telle régionalisation pourrait contribuer à créer des règles et pratiques foncières moins conflictuelles, plus équitables et mieux adaptées aux réalités casamançaises.

Une réponse complète à cette question ne peut être donnée puisque la régionalisation se trouve encore au stade de projet. Je me limite donc à signaler quelques points forts et quelques risques prévisibles d'une régionalisation en me concentrant uniquement sur le foncier rural, donc le rôle des communautés rurales. Selon les propositions (21), des compétences plus larges seront attribuées au conseil rural. Le conseil assurera comme auparavant la gestion des terres du domaine national (affectation et désaffectation des terres, et règlement des litiges fonciers) ; l'élaboration d'un cadastre rural constituera une tâche supplémentaire dans ce domaine. Ses compétences seront toutefois élargies à la gestion de toutes les ressources naturelles : puits et forages, pêche, bois villageois, forêts classées, chasse, pâturages et ouvrages d'hydraulique pastorale et rurale.

Malgré les critiques formulées à l'égard du fonctionnement des conseils ruraux (politisation créant de nouvelles inégalités), le bilan, près de quinze ans après leur installation en Casamance, n'est pas totalement négatif. Les membres des conseils sont tous issus du milieu rural de la communauté et la grande majorité sont des agriculteurs actifs. Ils connaissent donc, de par leur propre expérience, les données techniques, écologiques et foncières de leur environnement qu'ils peuvent prendre en considération dans leurs décisions. Ils savent que tel type de sol ne se prête pas à la culture de mil ou de maïs ; ils connaissent le calendrier agricole ; ils sont au courant des relations sociales déterminant les pratiques foncières ; ils peuvent toujours indiquer l'emplacement des bois sacrés et souvent la situation des limites entre parcelles, quartiers ou villages. De plus, la souplesse des procédures (de réunion, de règlement de litiges) permet d'avoir recours aux modes locaux d'arbitrage et de conciliation. Vue sous cet angle, une plus grande autonomie des conseils ruraux dans la gestion des ressources naturelles de leur terroir pourrait favoriser une meilleure adaptation des décisions aux réalités locales.

Pourtant, il y a lieu de faire quelques observations critiques. D'abord, tel que le projet de régionalisation se présente actuellement, il s'agit

(21) Je me base sur le rapport de synthèse précité

d'une mesure purement administrative incapable de régler certains problèmes de fond. Souvent, les investissements en ressources humaines et financières pour la mise en œuvre d'une telle réforme sont considérables et laissent peu de place et de temps pour réfléchir sur les problèmes réels. Comment éviter par exemple que les conseils ruraux restent sous le poids de la politique nationale ? Et les conseillers ruraux qui, malgré leurs connaissances locales, semblent encore mal équipés pour appliquer correctement la loi sur le domaine national, comment pourront-ils assumer les nouvelles tâches qui leur sont assignées ? Mais les points les plus critiques concernent en premier lieu le découpage actuel des communautés rurales et donc le choix de l'entité administrative à laquelle les fonctions de la gestion des ressources naturelles doivent être confiées. En deuxième lieu, vu la diversité des pratiques foncières même à l'intérieur d'une sous-région comme la Basse-Casamance, il faut se demander si une législation nationale et uniforme pourra réellement favoriser une gestion décentralisée des ressources naturelles. Enfin, la régionalisation, telle qu'elle est actuellement conçue, prévoit encore une tutelle très forte de l'État central. Dans le contexte de méfiance vis-à-vis des autorités nationales en Casamance, il n'est pas sûr que les Diola acceptent la régionalisation comme une véritable réponse à leurs revendications. Comme le disait un des leaders du MDLP lors d'un interview en septembre 1993 : « La régionalisation que Dakar nous propose ? Ce n'est rien d'autre qu'une sucette ! »

Il y a donc lieu de réfléchir sérieusement sur les changements nécessaires capables de favoriser la prise en main de leurs propres affaires par les habitants de la région, en collaboration avec les autorités nationales du Sénégal. Cet article n'est pas l'endroit pour élaborer un plan détaillé. Je me contente, en guise de conclusion, de signaler les trois domaines essentiels qui méritent à mon avis une étude sérieuse :

1. La recherche d'une entité administrative plus réaliste pour la gestion des ressources naturelles, qui correspond plus aux « pays » locaux et plus proche des paysans que les communautés rurales actuelles ;
2. La recherche d'une méthode de recrutement des membres de cette collectivité locale, qui permet de diminuer l'influence parfois écrasante de la politique « dakaroise » du parti au pouvoir sur les élections et le fonctionnement de cet organe, tout en gardant l'atout de conseillers issus du monde rural ; une véritable démocratisation à la base semble s'imposer ;
3. Rompre avec la législation nationale et uniforme qui ne tient pas compte des spécificités locales et chercher à régionaliser également la réglementation foncière (22).

(22) Cf Hesselting et Ba 1993, pp 37-55, ou les options pour une politique foncière au Sahel ont été développées

Puissent ces pistes de réflexion contribuer à faire de la régionalisation proposée non pas une « sucette », mais un premier pas vers une Casamance où les diverses ethnies peuvent cohabiter paisiblement autour des ressources naturelles, où les pratiques foncières locales assurent à toutes les catégories sociales le bien-être, où les conflits fonciers peuvent être réglés de manière équitable.

#### L'auteur

Gerti Hesseling est depuis 1978 attachée au Centre d'études africaines de l'Université de Leyde (Pays-Bas). Juriste de formation, elle a consacré ses premières recherches en Afrique à l'évolution du droit constitutionnel au Sénégal. Une version française de cette étude est publiée en 1985 chez Karthala sous le titre *Histoire politique du Sénégal*. Entre-temps le terrain de son intérêt s'était déplacé vers l'étude de la problématique foncière, tant en milieu rural qu'urbain. Ses recherches en la matière se concentraient au début essentiellement sur la Casamance.

Depuis 1990, elle est consultante pour le Club du Sahel à Paris. En collaboration avec son homologue sahélien, Boubakar Moussa Ba, elle a coordonné les études foncières dans les neuf pays-membres du CILSS (Comité inter-États de la lutte contre la sécheresse au Sahel), ce qui a résulté en 1993 en une synthèse régionale, intitulée *Le foncier et la gestion des ressources naturelles au Sahel*. Actuellement, le Club du Sahel et le CILSS préparent une conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel, prévue pour mai 1994 à Praia au Cap-Vert.

Elle est un des membres fondateurs de l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (APREFA) dont le siège se trouve à Paris.

#### Quelques publications

1984 : *Le droit foncier dans une situation juridique transitoire : le cas du Sénégal*, Leyde, Centre d'études africaines (research report), 1984

1985 : *Histoire politique du Sénégal ; Institutions, droit et société*, Paris, Karthala/ASC.

1985 : (avec Paul Mathieu), « Stratégies populaires face à l'intervention de l'État », in B. Crousse, E. Le Bris & E. Le Roy (éds.), *Espaces disputés en Afrique noire*, Paris, Karthala, pp. 309-325.

1985 : « Le droit foncier dans une situation semi-urbaine : le cas de Ziguinchor », in B. Crousse, E. Le Bris & E. Le Roy (éds.), *Espaces disputés en Afrique noire*, Paris, Karthala, pp. 113-132.

1986 : « La réforme foncière au Sénégal : consensus entre paysans et pouvoirs publics ? », in W. van Binsbergen, F. Reyntjens & G. Hesseling (éds.), *État et communauté locale*, CEDAF-Cahiers, pp. 113-137.

1988 : « Vers un nouvel ordre urbain local ? », in P. Nicolas & M. Gaye (réd.), *Naissance d'une ville au Sénégal*, Paris, Karthala, pp. 163-171.

1990 : avec E. Le Roy (éds.), « Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, n° 40.

1991 : « Urban Land Conflicts and the Administration of Justice in Ziguinchor (Senegal) », in H. & K. Slaats (eds.) *Access to Land and Housing in Third World Cities, Netherlands Review of Development Studies*, vol. 3, pp. 13-29.

1991 : « Le citadin et le droit à la ville : des stratégies différenciées », in E. Le Bris, E. Le Roy & P. Mathieu (éds.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Paris, Karthala, pp. 203-213.

1991 : (avec Chéibane Coulibaly), *La législation et la politique foncières au Mali*, Leyde/Bamako, ASC/IMRAD.

1992 : (avec B. Crousse), *La réforme foncière dans la vallée du fleuve Sénégal en Mauritanie ; son impact sur les populations locales*, Leyde/Arlon, ASC/FUL.

1992 : *Pratiques urbaines foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier à Ziguinchor*, Sénégal, Leyde, ASC-research paper 1992/49.

1993 : (avec B.M. Ba), *Le foncier et la gestion des ressources naturelles au Sahel. Expériences, contraintes et perspectives. Synthèse régionale*, Paris, Club du Sahel.

1993 : (avec J. van der Breemer et R. Bergh, éds.), *La foresterie rurale au Sénégal. Participation villageoise et gestion locale*, Leyde, Leiden Development Studies, n° 12.

1993 : « Pratiche fondiari ali ombre della legge : l'applicazione del diritto fondiario urbano a Ziguinchor, Senegal », *Storia Urbana*, 17, 63, 1993, pp. 23-44.

1994 : « Legal and institutional conditions for local management of natural resources : Mali », in R.-J. Bakema (ed.) *Land tenure and sustainable land use*, Amsterdam, Royal Tropical Institute, Bulletin 332, pp. 31-46.

## Références bibliographiques

- CORMIER-SALEM M.-C. (1992), *Gestion et évolution des espaces aquatiques : La Casamance*, Paris, ORSTOM (Collection Études et Thèses).
- CORMIER-SALEM M.-C. (1993), « Désarroi et révolte en terre de Casamance », *Le Monde diplomatique*, février 1993, p. 19.
- DARBON D. (1988), *L'administration et le paysan en Casamance ; essai d'anthropologie administrative*, Paris, A. Pédone.
- EICHELSHEIM J. (1986), *Hoe spontaan zijn "spontane woonwijken" ; de problematiek rond herverkaveling in Ziguinchor, Senegal*, Amsterdam, Université libre (mémoire).
- GIRARD J. (1963), « De la communauté traditionnelle à la collectivité moderne en Casamance », *Annales Africaines*, 1963, pp. 135-165.
- GRIFFITHS J. (1990), *Legal pluralism and the working of the law*, Groningen (unpublished paper).
- HESSSELING G. (1984), *Le droit foncier au Sénégal. L'impact de la réforme foncière en Basse-Casamance*, Leyde, Centre d'études africaines (Research report).
- (1986), « La réforme foncière au Sénégal . consensus entre paysans et pouvoirs publics ? », in W. van Binsbergen, F. Reyntjens & G.Hesseling (éds), *État et communauté locale en Afrique*, CEDAF-Cahiers, pp. 113-137.
- (1992), *Pratiques foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal*, Leyde, Centre d'études africaines (Research Reports 49).
- HESSSELING G. & BA B.-M., éds.(1993), *Le foncier et la gestion des ressources naturelles au Sabel. Synthèse régionale*, Paris/Ouagadougou, Club du Sahel/CILSS.
- LE BRIS E., LE ROY E. & LEIMDORFER F., éds. (1982), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala-ORSTOM.
- LINARÈS O.-F. (1992), *Power, Prayer and Production. The Jola of Casamance, Senegal*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOO H.-L. VAN & STAR N.-J. (1972), *La Basse-Casamance, sud-ouest du Sénégal. Données de base démographiques, et socio-économiques*, s.l.
- MOORE S.-F. (1986), *Social facts and fabrications. "Customary" law on Kilimanjaro, 1880-1980*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PÉLISSIER P. (1966), *Les paysans du Sénégal. Les civilisations du Cayor à la Casamance*, Saint-Yrieix, distr. Karthala.
- SAGLIO C. & C. et DESJEUX C. et B. (1984), *Casamance*, Paris, L'Harmattan.
- SYPKENS-SMIT M.-P. (1976), *Land-tenure relations in de Basse-Casamance (Senegal)*, Leyde, Centre d'études africaines.
- (1984), « Les aspects anthropologiques du droit foncier : le cas d'un village diola », in G. Hesseling, *op. cit.*, pp. 61-84.
- THOMAS L.-V. & SAPIR J.-D. (1967), « Le Diola et le temps », *Bulletin de l'IFAN*, 29, B, 1/2, pp. 331-424.
- WEISS P.-H. (1939), « Grammaire et lexique diola du fogny », *Bulletin de l'IFAN*, I, 2/3.

Le

myti

« dao