

7

Participation paysanne aux négociations foncières dans la région de Thiès, Sénégal

by SERIGNE MANSOUR TALL et ALPHONSE TINE

La région de Thiès, caractérisée par de fortes densités rurales, connaît une pénurie foncière exacerbée par l'avancée de la ville de Thiès sur les espaces ruraux. Thiès, située seulement à 70 km de Dakar, fonctionne de plus en plus comme sa lointaine banlieue. Des migrations pendulaires partent de la ville, des citadins s'y établissent de plus en plus avec la montée des valeurs foncières dans la capitale. Les terres de la Communauté rurale de Fandène qui ceinturent la commune de Thiès sont de plus en plus convoitées par le front d'urbanisation expropriant des paysans de leurs champs on intégrant dans le périmètre communal des populations rurales. L'urbanisation des terres agricoles remet en cause l'activité agricole familiale. Un conflit est engagé entre la commune de Thiès intéressée par l'extension de son périmètre et la communauté rurale soucieuse de pérenniser les champs des ruraux. Si les citadins semblent peu concernés par ce conflit considéré comme l'affaire des autorités de la commune, dans la communauté rurale une mobilisation et un engagement des populations, grâce à la tenue de plusieurs assemblées villageoises, ont permis de mieux négocier le foncier. Il est ressorti de l'atelier sur la MARP organisé en juin 1992 avec l'appui de l'USAID par l'Association des Jeunes de Fandène (AJF) que la gestion des terres de Fandène est marquée par des conflits et alliances entre agriculteurs et pasteurs autour des terres du Goll (forêt en langue locale sérère) dont la récupération est une alternative à la pénurie

foncière. Aujourd'hui, même si les conflits agriculteurs et pasteurs sont encore lancinants, la menace provient plus des lotissements de la Commune de Thiès.

Contexte des relations rurales urbaines : avancée de la ville et menace des terroirs ruraux

C'est en toute souveraineté que les autorités municipales effectuent des lotissements sans aucune forme de négociation avec les ruraux sur leurs champs situés aux portes de la ville. Rôniers et vergers (manguiers, agrumes...) des abords de la ville, principale source de revenus des populations locales, laissent la place à l'habitat. Face à la poussée de la ville de Thiès sur la communauté rurale de Fandène, les organisations paysannes ont organisé à partir de 1994 plusieurs ateliers de conscientisation et de renforcement des capacités de leurs membres. Des émissions radio sont diffusées, des tournées villageoises organisées pour sensibiliser la population. Autour du noyau du précurseur l'AJF, est créée NIL JAM, une grande fédération des organisations paysannes de la région. Au début des années 1990, a été mise en place une plus grande organisation intégrant les organisations populaires des villes dite RENAPOP (Recherche, Nature et Population). En fédérant les forces de la société civile rurale et urbaine, les organisations voulaient se positionner comme une troisième force dans le processus de négociation avec les élus et l'administration.

Processus de négociation foncière : une mixité des références et des stratégies déployées par les ruraux

Les populations de la communauté rurale convoquent divers registres :

- leur statut d'antériorité sur le site démontré par le témoignage des anciens lors d'un atelier de reconstitution de l'évolution foncière de la ville,
- la caution scientifique des universitaires de l'Ecole Polytechnique de Thiès et de Lausanne,
- la caution juridique de personnes ressources qui leur conseillent des opérations légales d'immatriculation de leurs propriétés foncières, de demandes de contrats de culture dans le domaine des forêts classées, de lotissements ruraux sur les terres menacées par le rapide front d'urbanisation de la ville de Thiès.

En accord avec le Conseil Rural, les Organisations populaires ont impulsé des activités de sécurisation foncière pour remettre en cause la légitimité des lotissements urbains et obliger les autorités de la ville à prendre en compte les aspirations des ruraux dans la gestion foncière. Les premières actions dans ce sens remontent à 1989, alors que le développement de Thiès empiétait sur des terres de la communauté rurale de Fandène.

Reconstitution de l'histoire foncière de Thiès et légitimation d'une reconquête des droits fonciers perdus

Les populations essaient montrer la dépossession de leur patrimoine foncier. A cet effet, plusieurs activités, convoquant le point de vue des scientifiques, des anciens et des techniciens, ont été menées :

En organisant une conférence sur l'évolution urbaine de Thiès, les organisations paysannes ont recueilli des données générales sur le foncier et la démographie prouvant l'antériorité de la présence des autochtones sérères.

Plusieurs anciens, témoins de la naissance de la ville de Thiès, ont livré des témoignages et récits de leurs expériences individuelles et collectives.

La consultation des techniciens a permis de mieux comprendre les procédures et les outils de gestion foncière de la commune et de la communauté rurale. C'est dans ce dernier registre qu'il faut inscrire la conférence tenue le 05 juin 1996, animée par un juriste.

Il ressort des investigations sur la situation foncière de Thiès que depuis 1949, les premiers occupants ayant acquis des terres par le « droit de hache », ont perdu au total environ 6000 ha du fait des expropriations consécutives aux lotissements. Par exemple, à la suite de l'extension de la ville sur la route de Khombole, l'administration n'a octroyé qu'une parcelle de 15 sur 15 m à chaque propriétaire dont le champ en moyenne de plus de 2 ha est rentré dans le périmètre communal. L'attribu-

"On assiste à une redéfinition des rapports villes/campagnes avec l'arrêt des lotissements urbains et l'acceptation des autorités municipales de négocier avec les autorités rurales"

aire est tenu de verser des frais de bornage de 25 000 F., de le mettre en valeur dans un délai maximum de 2 ans. Correspondance adressée au Président de la République, appui juridique de l'ONG RADI, (Réseau Africain pour le Développement Intégré), conseils du magistrat Oumar SARR lors de la rencontre de Koudiadiène dans la région de Thiès le 5 juin 1996 ont permis aux populations de mettre en oeuvre un certain nombre de stratégies de sécurisation foncière.

Auto-lotissement : des stratégies de régularisation et d'anticipation foncière

L'auto-lotissement est en fait un plan d'alignement initié par les populations des villages pour contrer le front d'urbanisation ou pour s'aligner sur le modèle urbain du plan en damier.

D'abord, les quartiers se réunissent en assemblée générale pour mettre sur pied une commission chargée des démarches auprès des autorités communales en vue d'obtenir une « autorisation » de lotir. Ensuite, les populations engagent des négociations avec les Services Régionaux du Cadastre et de l'urbanisme pour effectuer un état des lieux, un plan du quartier et le bornage des parcelles. Les villageois supportent tous les frais mais restent maîtres d'ouvrages. Ainsi, 190 parcelles aménagées pour Diassap, 230 pour Pognine et 200 pour Thialy sont gérées en toute autonomie par les résidents.

Dans les villages non encore rejoints par la ville, le processus est non pas une régularisation mais une anticipation pour contrer l'avancée du front d'urbanisation. La stratégie est de procéder à des lotissements ruraux aux portes de la commune, loin du village centre de la communauté rurale pour bloquer toute velléité d'extension urbaine. A Ngoumsane et Nimzatt, 5 assemblées villageoises tenues avec l'appui des responsables de Pognine et de Thialy qui avaient des expériences en matière d'auto-lotissement ont permis de mettre sur pied une commission et un schéma d'aménagement.

Recherche d'immatriculation des terres auprès du Conseil Rural : saisir une brèche ouverte par la décentralisation

L'immatriculation des terres agricoles est une stratégie de sécurisation foncière. Le Conseil Rural de Fandène peut affecter ou

désaffecter de la Communauté Rurale. La mise sur pied d'un comité pour faire les démarches est la 1^{ère} étape. Les villageois formulent une demande collective avec la mention en annexe des éléments d'identité des bénéficiaires. Des demandes individuelles sont possibles. C'est la commission domaniale instituée par le Conseil Rural qui effectue sur les lieux une enquête sur la situation foncière. A la suite de cette opération, le Conseil Rural examine les demandes et délibère. L'attributaire doit s'acquitter des frais de déplacement et services rendus qui peuvent atteindre 35 000 F/hectare. C'est cette procédure qui a permis au village de Thialy de faire immatriculer 73 ha de terres, répartis entre 50 familles. Le dossier de 46 agriculteurs portant sur 46 ha de Dioung-Wango-Thiona suit la même procédure devant le Conseil rural de Fandène.

Ces actions ont été facilitées par l'infiltration du Conseil Rural par des leaders d'OP pour éviter son accaparement par des politiciens. GUEYE avait souligné « l'intégration et le contrôle du Conseil Rural » par les leaders associatifs, des jeunes « qui sont parvenus à infléchir les décisions du Conseil Rural » (Guèye, 1996 : 11). Cependant les lotissements effectués à la fois par les urbains et les ruraux ont accru la pénurie foncière. Les rares terres non exploitées sont localisées dans les forêts classées.

Les contrats de culture : une autorisation d'exploitation partielle des forêts classées

La possibilité de signer des contrats de culture renouvelables en forêt classée est introduite par le nouveau code forestier au profit des agriculteurs sans terre. Ils doivent faire auprès des services de service des Eaux&Forêts une demande d'autorisation d'exploitation partielle des terres à des fins agricoles dans les forêts classées. L'association des agriculteurs de Dioung-Wango-Thiona a introduit une demande dans ce sens portant sur 100 ha au profit de 120 familles dans la forêt classée située au Sud-Est de Thiès. Les démarches de Pognine portent sur 50 ha. Cette brèche ouverte par l'Etat sur le régime des forêts classées est une mesure destinée à éviter les conflits fonciers et l'exclusion de paysans dans les zones de très forte densité rurale. Mais, c'est une mesure à la fois partielle et temporaire pour éviter à terme le déclassement de fait de ces forêts classées.

L'onéreux « Cadastrage » des terres encore disponibles : une piste à explorer ?

Le « cadastrage » est un système juridique de protection de la réserve foncière encore disponible mais menacée à court terme. Il peut être mené de manière individuelle ou collective. Les organisations populaires de Thiès étudient une opération de « cadastrage » auprès des services de l'urbanisme et du cadastre. Les populations ont répertorié après des études les

L'IMAP

L'IMAP (Instrument et Modèle d'Aménagement Participatif) est un plan d'aménagement négocié entre la Commune de Thiès et la Communauté rurale de Fandène. Il s'agit de discuter à travers des assemblées générales la projection de la ville des différents acteurs.

Mise en œuvre

Sa mise en œuvre est constituée de larges concertations entre les acteurs par le biais de rencontres fréquentes entre les différents acteurs. Ces concertations ont permis de dresser avec les partenaires techniques un état des lieux de la situation foncière et d'identifier des pistes de solutions. Il s'agit de :

- documenter l'avancée de la ville sur les terroirs et leurs impacts dans les conditions de vie des populations urbaines et rurales,
- d'identifier et négocier des solutions partagées par tous les acteurs du cadre de concertation,
- de restituer ces solutions auprès des populations grâce à des tournées villageoises assurées par les organisations populaires
- de faire valider les éléments de négociation par le préfet, Président du Cadre de concertation et Chef de l'exécutif départemental.

Leçons apprises

Cette dynamique de concertation a développé plusieurs apprentissages :

Les mécanismes de gestion officielle de la terre sont pris en compte par les ruraux qui initient des lotissements, font des diagnostics de quartier, et s'intéressent de plus en plus à l'environnement institutionnel et législatif. Il y a une interaction entre les différents acteurs de la gestion foncière qui a accru le pouvoir de négociation des organisations populaires (OP) avec les partenaires et acteurs externes dans un contexte de décentralisation. Ceci favorise une redéfinition des rapports ville-campagne.

On assiste aussi à une la mise sur pied de structures locales, à l'acquisition de meilleures techniques de mobilisation sociale liées aux enjeux fonciers et à une valorisation des stratégies locales de prise de décision. Les populations sont représentées à toutes les étapes du processus de négociation et les préoccupations des organisations paysannes sont mieux prises en charge par les Conseillers ruraux.

Les processus de recherche (Polytechniciens, paysans chercheurs) sont articulés aux procédures politiques (Communes, communautés rurales) et aux actions de développement (services techniques, organisations de producteurs, ONG). Tout se passe comme si la recherche était réconciliée avec la politique. Le plan d'aménagement participatif découlant de l'IMAP est un compromis entre les attentes des populations, les avis techniques des écoles polytechniciens et les réglementations rigides de l'administration locale et déconcentrée.

■ Entretien avec les responsables de Fop Cagin, une association de la ville de Thiès, membre de la RENAPOP

réserves foncières dans les villages de Silmang, Ngoumsane, Thiapong, Peycouk et Diassap. Ces opérations de grande ampleur, 1000 ha pour le seul Silmang, requièrent des moyens financiers importants. La procédure est très coûteuse. Des caisses d'épargne et de crédit pour financer les « cadastrages » sont déjà mises sur pied à Dioung, Silmang et Ngoumsane. En priorité, l'accès à ces crédits est accordé aux propriétés les plus menacées, notamment celles qui jouxtent la ville.

Les acquis : mise en place d'un cadre de concertation entre la commune et la communauté rurale

On assiste à une redéfinition des rapports villes/campagnes avec l'arrêt des lotissements urbains et l'acceptation des autorités municipales de négocier avec les autorités rurales (organisations paysannes, Conseil Rural). Perçus jusque là comme une opération technique sous l'apanage exclusif des techniciens de l'urbanisme et des hommes politiques, les lotissements évoluent vers une action d'aménagement concerté de l'espace. Pour une mobilisation de la société civile paysanne dans le processus de gestion foncière, plusieurs groupes et associations se sont constitués et ont initié avec la RENAPOPOP, structure fédérative des organisations paysannes de Thiès une recherche-action sur le foncier.

La recherche-action menée par la RENAPOPOP a abouti à la mise en place d'un cadre de concertation réunissant autour de la question foncière la communauté rurale de Fandène, la commune de Thiès, les écoles polytechniques de Lausanne et de Thiès et la RENAPOPOP. Le Cadre, institué par un arrêté du Préfet du département de Thiès, a mis en place un processus de recherche action participatif. Il découle de cette recherche-action un Instrument et Modèle d'Aménagement Participatif (IMAP) qui est en réalité une esquisse de plan d'aménagement concerté des espaces urbains et ruraux du département.

Conclusion

La participation des populations rurales à la gestion foncière locale a été possible grâce à diverses stratégies : une caution scientifique des écoles polytechniques démontrant des possibilités d'extension la ville vers les zones moins propices à l'agriculture même si leur aménagement est plus difficile, une collaboration avec les techniciens de l'administration pour accéder à l'information foncière officielle et explorer toutes les possibilités juridiques et réglementaires, un engagement de la population facilité par la tenue de multiples assemblées villageoises et l'éveil « d'une conscience foncière » grâce en partie à l'utilisation des outils de la MARP (carte des ressources, transect, profil historique).

Mais le processus de concertation est menacé par plusieurs facteurs.

La bureaucratisation du processus peut réduire la capacité

d'influence des organisations paysannes, initiatrices du processus de concertation, qui n'ont pas la légitimité institutionnelle pour mettre en œuvre certaines décisions. La Présidence du Cadre est assurée par le Préfet car il n'y a pas de tutelle entre la Commune et la Communauté rurale. Le Maire ne peut pas convoquer le Président de Conseil Rural et vice versa. Pour une démocratisation de l'accès à la direction du cadre de concertation aux leaders d'OP, il faut le faire évoluer vers un groupement d'intérêt communautaire une institution prévue par la loi sur la Décentralisation de 1996. Son objectif est la participation des acteurs autres que politiques et administratifs dans le processus de décentralisation.

La RENAPOPOP doit mettre l'accent sur l'apprentissage à partir des activités et problématiques rencontrées afin de renforcer les capacités de négociation des OP. Ce type de conflit étant caractéristique de la décentralisation dans les zones de forte pression foncière, des contacts sont menés avec d'autres villes du Sénégal confrontées à la même situation afin d'impulser une application à grande échelle des processus de négociation foncière entre communes et communautés rurales.

Malgré la force de la puissance publique, les lotissements dans la région de Thiès sont gelés depuis une décennie grâce à l'activisme pacifique des organisations paysannes en partie. Cependant, les quartiers lotis de Thiès sont en voie d'être occupés totalement posant dans un futur proche la nécessité d'une extension du périmètre communal. Une forte personnalité de l'Etat (Jean Collin) avait facilité l'intégration de 8 villages dans le périmètre communal en 1986 pour des raisons plus électoralistes que d'aménagement territorial. Près de deux décennies après, 6 de ces villages sont encore séparés de la ville réelle par un no man's land où prospèrent des champs d'arachide et de mil. Aujourd'hui encore, une autre personnalité de l'Etat, Secrétaire Général adjoint du parti au pouvoir et n°2 du régime actuel, par ailleurs Maire de la commune de Thiès peut encore faire « répéter l'histoire » par un autre coup de force qui ne serait qu'un règlement de façade de la question foncière, une véritable bombe à retardement dans un contexte explosif de pénurie de terres et de paupérisation des populations rurales. La participation de la société civile rurale est plus un impératif d'équité et de justice, un garant de la transparence.

ABOUT THE AUTHORS

Serigne Mansour Tall
IIED Sahel, BP 5579, Dakar, Senegal.
Tel: +221 824 44 17

Email: iiedsen@sentoosn
Website: www.iiedsahel.org

Alphonse Tine
Leader paysan à Fandène, Région de Thiès
Sénégal. Tel: +221 951 4769

Serigne Mansour Tall. Géographe, chercheur à IIED Sahel. Il a auparavant travaillé à l'IRD (Institut de la Recherche pour le Développement) de Dakar sur les migrations, l'urbanisation, le foncier urbain, le secteur informel. Il travaille actuellement sur diverses thématiques relatives au foncier, à l'institutionnalisation de la participation, aux NTIC, au Livelihood, au Genre et à l'interaction urbaine et rurale.

Alphonse Tine. Paysan chercheur, Président de la RENAPOPOP, il s'intéresse au renforcement des capacités des organisations paysannes, au foncier et à l'innovation paysanne.