



# les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 23 ● Juin 2017

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

## Enjeux fonciers et modèles de développement sur les périmètres irrigués en Afrique de l'Ouest

Cette note restitue les discussions et conclusions d'un atelier, qui a été organisé les 2 et 3 mai 2017 à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » (CTFD), du Comité scientifique et technique sur l'eau agricole (Costea) et du Pôle foncier de Montpellier. Dans un contexte de reprise des investissements dans le secteur de l'irrigation en Afrique de l'Ouest (notamment la grande irrigation publique), l'objectif de ce séminaire était de partager au sein de ces différents réseaux les connaissances disponibles sur les enjeux et les contraintes spécifiques au foncier irrigué, afin d'en dégager des axes d'analyses et recommandations pour les différents acteurs du développement.

La première journée a permis de discuter des politiques et pratiques foncières dans les zones de développement de l'agriculture irriguée. La matinée a été animée par Amel Benkahla (Gret) et a démarré avec une intervention de Peter Hochet (Insuco), qui a présenté un état des lieux des cadres internationaux, nationaux, ainsi que des pratiques observées sur les grands périmètres irrigués. Ensuite, Jamie Skinner (IIED/GWI) a interrogé la notion de sécurisation foncière sur ces espaces (sécurisation juridique, développement économique, gouvernance), avec des illustrations apportées par Sandrine Vaumourin (Gret) sur les procédures de sécurisation des aménagements hydroagricoles au Niger, et par Amandine Adamczewski (Cirad) sur la problématique de l'application et de l'actualisation des cahiers des charges, en s'appuyant sur l'exemple de Sélingué au Mali. Ces interventions ont été suivies d'un panorama des

dynamiques et problématiques en cours dans la Vallée du fleuve Sénégal par Sidy Mohamed Seck (Université Gaston Berger de Saint-Louis).

L'après-midi, une table ronde sur la situation dans l'Office du Niger au Mali animée par Yacouba Coulibaly (Nyeta Conseils) a regroupé autour de Mamadou M'Baré Coulibaly (directeur général de l'Office du Niger), Mamadou Goita (Irrpad, représentant les positions de la société civile et des producteurs – en l'absence regrettée de M. Faliry Boly), Caroline Plançon pour la Banque mondiale, ainsi que Vatché Papazian pour l'AFD.

La deuxième journée a permis de prolonger les réflexions autour des modèles de développement promus dans le cadre de ces aménagements : quels types d'aménagements promouvoir, quelles politiques d'installation des exploitants ? Comment concilier efficacité économique et équité sociale ? Comment accompagner l'insertion du périmètre dans le tissu économique et social local ? La journée a été introduite par Jean-Luc François (AFD) qui a rappelé le besoin d'une clarification de la terminologie utilisée dans les grands projets d'irrigation. Ensuite, William's Daré (Cirad) et Samir El Ouaamari (Agter) ont proposé un regard croisé entre deux projets de développement de l'irrigation : le Pôle de croissance de Bagré au Burkina Faso, et le Projet de développement des marchés agricoles et agroalimentaires au Sénégal (PDMAS).

La table ronde de l'après-midi était dédiée au Sénégal, et plus particulièrement aux modalités d'articulation entre exploitations familiales et agrobusiness dans la Vallée du fleuve Sénégal. Cette table ronde a été animée par Sidy Mohamed Seck (UGB de Saint-Louis) et a réuni Seyni Ndao (DGA de la SAED), Jean-Luc François (AFD), Babacar Diop (CNCR) et Mariam Sow (Enda Pronat).

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

*Ces deux journées ont fait l'objet de temps de synthèse et de mise en perspective par Philippe Lavigne Delville et Éric Léonard (IRD, Pôle Foncier de Montpellier), qui ont rappelé le rôle majeur des États et des choix politiques réalisés, ainsi que l'acuité des enjeux de gouvernance locale, en matière d'aménagements sur le domaine irrigué.*

## > LES ENJEUX DE SÉCURISATION FONCIÈRE SUR LE DOMAINE IRRIGUÉ

### Sécuriser les exploitants sur des terres qui relèvent majoritairement du domaine de l'État

Malgré la pluralité des cadres légaux nationaux concernant le foncier en général<sup>1</sup> et la définition de normes internationales qui vont dans le sens d'une plus grande prise en compte des droits fonciers locaux, les droits fonciers définis dans le cadre des aménagements hydroagricoles (AHA) publics sont régis par le principe de domanialité (publique ou privée). En raison des importants investissements publics qui sont consentis sur ces espaces aménagés, la terre y est en général la propriété de l'État et est régie théoriquement par le système

de l'immatriculation. Les droits d'usage distribués aux exploitations agricoles sont souvent révocables, personnels, non transférables et non transmissibles. Il est par exemple très souvent interdit par les textes de transmettre sa parcelle par héritage, ou de déléguer des droits d'usage à une tierce personne.

Les bénéficiaires ne jouissent pas de droits fonciers équivalents à ceux qui préexistaient avant l'aménagement, ce qui peut aboutir au sentiment de « ne pas être chez soi ». Cette **contradiction** entre **reconnaissance des droits fonciers locaux**<sup>2</sup> d'une part, et **régime domanial de la grande irrigation** d'autre part, est un défi majeur pour la sécurisation foncière des acteurs sur les AHA. Cette spécificité s'explique par le rôle de l'acteur public pour financer ce secteur.

Parmi les conditionnalités auxquelles sont soumis les exploitants pour l'accès à la terre sur le domaine irrigué, un grand nombre concerne les contraintes liées à l'**activité productive** (nécessaires besoins d'harmonisation des besoins en eau, des calendriers) : les exploitants doivent suivre un sys-

1. Dont certains donnent une large place aux droits locaux (Niger, Burkina Faso, Mali, Tchad), et peuvent les reconnaître comme équivalents aux droits de propriété privée classique.

2. Internationale et nationale.

Périmètre irrigué à Bagré au Burkina Faso © JC Frisque



### Les pratiques informelles sur le périmètre irrigué de Sélingué au Mali

Sur le périmètre de Sélingué au Mali, un cahier des charges a été défini, fixant les règles d'accès et de gestion du foncier. En partie obsolète, 42 des 54 articles qui composent ce texte (procédures de retrait des parcelles, dispositions relatives à la divagation des animaux, etc.) sont inconnus des exploitants, et non appliqués par l'Office de développement rural de Sélingué (ODRS).

Parmi les 12 autres articles, qui sont davantage connus, 2 sont très peu respectés, notamment l'article 5 qui stipule que : « *Toute parcelle attribuée à un exploitant reste la propriété de l'État. Elle ne peut être ni louée, ni prêtée, ni cédée à des tiers. Elle n'est pas non plus transmissible à des héritiers, sauf accord express et écrit du DG de l'ODRS* ».

Ainsi, des arrangements informels se développent en dehors du cadre en vigueur et

constituent aujourd'hui entre 27 et 42 % des modes d'accès au foncier sur les périmètres de Sélingué et Maninkoura. On y retrouve du prêt à titre gratuit, du métayage, de la location (devant ou sans témoin), de la vente (devant ou sans témoin), etc.

Il est à noter que ce qui est observé sur Sélingué n'est pas forcément généralisable aux autres périmètres. Cette zone a en effet fait l'objet de nombreux déplacements de populations et n'était pas prévue au départ pour la production agricole, mais celle de l'électricité. De nombreux fonctionnaires et responsables de Bamako exploitent des parcelles irriguées (majoritairement par des métayers, ou des locataires) sans investir à long terme. Il en découle de nombreuses limites sur le plan agricole, qui expliquent cette multiplication exacerbée des arrangements informels sur Sélingué par rapport à d'autres périmètres au Mali, où ce type de pratiques existe mais dans une moindre mesure.

tème de culture relativement rigide, avec un type de spéculation à développer, un calendrier à tenir, un mode d'exploitation à respecter, etc., qui sont définis dans un cahier des charges souvent ancien. Les exploitants qui bénéficient de droits sur des terres irriguées, et donc du service de l'eau, sont également astreints au paiement de la redevance hydraulique, pour pouvoir continuer de bénéficier de leurs droits d'exploiter. Enfin, la répartition du parcellaire d'un périmètre ne permet pas aux irrigants de faire varier les surfaces de culture selon les années et les aléas qu'ils peuvent rencontrer, ni d'augmenter les superficies mises en valeur pour tenir compte de l'évolution du nombre d'actifs au sein de l'exploitation.

**Cet ensemble de règles est facteur d'insécurité, car elles limitent les capacités d'adaptation des exploitants aux aléas de l'économie agricole familiale sahéenne.** Ces derniers peuvent voir leur accès à la terre remis en cause en cas d'accident conjoncturel : mauvaise campagne qui n'a pas permis d'obtenir les résultats agronomiques et économiques attendus et entraîne des difficultés à payer la redevance hydraulique, manque de force de travail qui ne permet pas de mettre en valeur toute la superficie une année donnée, etc. Pour faire face à ces aléas, les exploitants ont recours à des arrangements informels multiples, exercés en dehors du cadre légal, mais très souvent tolérés dans les faits : vente, location, prêt, gage, morcellement des parcelles, etc. Légitimes et nécessaires, mais illégales et mal régulées, ces pratiques s'inscrivent dans des rapports clientélistes et de courtage, dans des stratégies de rente et d'usure,

et peuvent dans certains cas donner lieu à des phénomènes de concentration foncière au bénéfice d'élites locales et au détriment des exploitants les plus vulnérables.

Cet état de fait montre l'importance de travailler sur des modalités plus souples d'attribution et d'exploitation des parcelles, et de **sécurisation juridique** des exploitants installés sur le domaine irrigué. De nombreuses initiatives nationales sont menées pour tester de nouvelles solutions et aller dans ce sens : l'instauration d'un droit d'usage illimité au Sénégal, le permis d'exploiter illimité et transmissible au Mali, le bail emphytéotique qui ouvre le droit à certaines transactions foncières encadrées au Niger, etc., sont autant d'expérimentation d'un système visant à mieux prendre en compte les enjeux de sécurisation foncière des attributaires et d'exploitation optimale de leurs parcelles.

### Les enjeux posés par les processus de compensation et d'indemnisation des personnes affectées par les projets

Quelle que soit sa localisation dans l'espace, le territoire où s'implante un AHA fait toujours préablement l'objet d'une appropriation et de divers usages, par un ensemble d'acteurs : des droits fonciers s'y exercent, et des activités productives sont conduites. La réalisation d'infrastructures va non seulement transformer l'espace, mais aussi, et surtout, **remettre en cause cet ensemble de droits et de pratiques sur les ressources naturelles, y compris le foncier**. Les personnes titulaires de ces droits constituent la catégorie des **PAP, personnes affectées**

**tées par le projet.** Elles font l'objet d'une attention particulière, notamment dans les projets soutenus par des organisations internationales, pour prendre en charge l'indemnisation et la compensation des droits et des pertes subies par les familles du fait de l'implantation de l'aménagement. Ces catégories et ces principes découlent des droits nationaux qui encadrent les processus d'expropriation pour cause d'utilité publique qui doivent faire l'objet de compensation préalable et équitable, comme cela est préconisé par le droit international.

Les règles concernant l'indemnisation et la compensation des PAP ont beaucoup évolué au niveau international<sup>3</sup>, et tendent à se développer dans les pays mais de manière inégale et sans procédures harmonisées (parfois observables dans un même pays). Elles sont régies par deux grands principes : la **minimisation des déplacements de population**<sup>4</sup> d'une part, et, d'autre part, la **définition d'un mécanisme de dédommagement transparent et participatif** (consultation pour la définition d'un plan d'action de réinstallation, enquête publique, mesures d'accompagnement des personnes vulnérables, etc.).

3. La Politique opérationnelle 4.12 de la Banque mondiale datant de 2001 est le texte de référence pour les organisations internationales en matière de mesures à prendre en cas de réinstallation involontaire de personnes.

4. Quand pour différentes raisons, ce principe n'est pas applicable, le principe de la compensation « terre contre terre » est privilégié.

**La règle première est que le périmètre irrigué constitue sa propre compensation** : parce que l'irrigation va permettre théoriquement de rendre la terre plus productive, réaliser plusieurs cycles de culture par an, elle génère une hausse de revenus compensatoire. Les PAP qui cultivaient sont donc indemnisés de leurs terres perdues non aménagées par l'attribution de parcelles sur les terres aménagées. La surface irriguée est plus petite que la surface perdue, en raison de sa plus grande productivité attendue. Dès lors, l'enjeu se situe dans le calcul du **ratio de compensation (superficies des terres irriguées attribuées / superficies des terres non irriguées perdues)**, qui variera selon le potentiel productif calculé avant et après l'aménagement. La parcelle irriguée, bien que plus petite, doit permettre d'atteindre des niveaux de revenus supérieurs ou au minimum équivalents à ceux observés avant l'implantation de l'AHA.

Cette question constitue l'une des pierres angulaires de la sécurisation foncière et économique des exploitations. En effet, **calculée sur la base d'un niveau de production estimé et non de revenu attendu**, la surface irriguée octroyée est bien souvent trop petite pour que les exploitants familiaux tirent des revenus suffisants, leurs permettant de reconduire chaque année leur activité productive, et d'améliorer leurs conditions d'existence. Il n'est pas tenu compte non plus du croît démographique, ce qui conduit les exploitations à perdre en capacités d'adaptation, notamment au moment de l'éman-

Culture sur les périmètres irrigués à Sélingué au Mali © GWI



cupation des jeunes. Les exploitants se retrouvent alors en situation de vulnérabilité.

Au-delà de la question de la **superficie irriguée optimale à attribuer aux PAP**, s'ajoute celle de prévoir, en amont, la mise en place d'un dispositif d'appui permettant aux exploitants de valoriser au mieux les investissements réalisés : accès aux crédits et aux équipements, conseil agricole adapté aux besoins, transformation des produits, écoulement sur les marchés, etc. Ces aspects constituent souvent la pierre d'achoppement des projets d'irrigation : quand ils sont prévus dans les projets, leur mise en œuvre effective rencontre des difficultés, car elle exige un suivi et un accompagnement renforcés, notamment au début des projets.

Enfin, la phase de compensation (y compris le choix du titre de jouissance qui sera attribué : bail, titre, permis d'exploiter, etc.) et d'attribution de parcelles est stratégique, compte tenu des rapports sociaux fortement polarisés :

- ▶ entre **anciens propriétaires et anciens exploitants** d'une part, dont le traitement est différencié, les premiers bénéficiant souvent d'une priorité dans l'attribution, leur permettant d'obtenir les « meilleures » parcelles ;
- ▶ entre **PAP et les autres acteurs extérieurs** (exploitants d'une autre zone, entreprises, investisseurs privés, etc.) installés sur le périmètre d'autre part.

Les demandes en parcelles irriguées sont souvent élevées, ce qui pose la question de la juste répartition de la terre entre ces deux catégories d'acteurs. L'aménagement est en effet réalisé sur fonds publics, ce qui pose la question du principe d'équité entre citoyens. Enfin, **certain ayants droit** sont rarement pris en compte par les projets à travers la mise en place de mesures compensatoires, car non reconnus comme PAP : c'est le cas notamment des pasteurs qui disposaient de droits de passage, ou d'accès à l'eau, des femmes qui pouvaient disposer de droits d'exploitation sur certains champs et de droits de cueillette, ou encore des enfants d'exploitants, dont l'accès à la terre dans cette zone est remis en cause à terme par l'absence de constitution de réserve foncière.

## Réfléchir et agir à plusieurs niveaux pour une sécurisation holistique des exploitants

Au regard de ces différents enjeux, la sécurisation des exploitants attributaires d'une parcelle sur les périmètres irrigués comporte différentes dimensions : elle passe d'abord par une **sécurisation juridique**, avec une nécessaire réflexion sur les instruments juridiques les plus adaptés et la création de mécanismes permettant d'accorder des droits

fonciers plus sécurisants. Par ailleurs, la possibilité pour les exploitants de déléguer temporairement la mise en valeur de tout ou partie de leur parcelle, en fonction des aléas et contraintes économiques qu'ils rencontrent d'une année sur l'autre, est un aspect important.

Ensuite, **la sécurisation des exploitants** se joue également dans les modalités de **gouvernance** des périmètres et l'établissement de **procédures simples et claires** pour faire respecter les droits et les obligations de tous et garantir l'exploitation optimale des aménagements. Il y a un enjeu fort à ce que ces règles prennent en compte les droits de tous les acteurs (y compris de ceux bénéficiant de droits délégués) et comportent des mécanismes de constatation des fautes, de justification, et des

### Une approche de la sécurisation par les outils juridiques : l'exemple du Niger

L'office national des aménagements hydroagricoles (Onaha), est le gestionnaire délégué des périmètres irrigués du Niger pour le compte de l'État, sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. À ce titre, il a compétence pour piloter les processus de sécurisation foncière des AHA au Niger. Le programme « Kandadji<sup>5</sup> », prévoyant l'aménagement de près de 45 000 ha de terres d'ici 2030, a relancé les réflexions de l'État et de l'office sur les modalités de cette sécurisation.

L'État a finalement décidé, en 2012, d'octroyer des baux emphytéotiques aux propriétaires des terres expropriées : les droits des futurs bénéficiaires seront sécurisés par un contrat de 99 ans, qui reconnaît toutes les transactions (cession de bail, succession, hypothèque, location, prêt, avec renouvellement automatique). Seule la vente de la parcelle n'est pas possible, elle demeure propriété de l'État. Le bail emphytéotique est établi entre les exploitants et l'Onaha, et sera inscrit sur le titre foncier du périmètre (immatriculation au nom de l'État).

Les exploitants non propriétaires bénéficient quant à eux d'un contrat d'occupation de 10 ans, également établi avec l'Onaha, qui reconnaît le droit de succession par représentation, de prêt ou location sous condition, ainsi que le renouvellement par tacite reconduction.

La procédure d'immatriculation des périmètres irrigués, ainsi que le processus de contractualisation avec les exploitants, ont fait l'objet d'une expérience pilote, conduite par l'Onaha et la GWI, sur le périmètre de Namardé-Goungou, avant une généralisation de la démarche à l'ensemble des périmètres du Niger. Cette expérience a fait l'objet d'une capitalisation (*cf. bibliographie*).

5. Programme de régénération des écosystèmes et de mise en valeur de la vallée du Niger.

échelles graduelles de sanctions, en cas de non-respect du cahier des charges ou de difficultés de paiement de la redevance hydraulique. Cet ensemble de règles pourraient être **définies de manière participative** et concertée avec les exploitants attributaires en réponse aux questions suivantes : quel système productif adopter ? Quelles modalités de mise en valeur ? Quels critères d'attribution ? Etc. Un aménagement de taille limitée permettra beaucoup plus facilement de conduire ce processus de consultation, et plus généralement d'instaurer des organes de gestion véritablement représentatifs des différents exploitants du périmètre.

La sécurisation des exploitants, dans leur diversité, dépend enfin des **moyens de production** à leur disposition pour assurer la viabilité économique de leur exploitation, au premier rang desquels le foncier. **De la superficie irriguée disponible dépend directement le niveau de revenu agricole.** Or, les superficies de terres irriguées actuellement attribuées (notamment sur les périmètres rizicoles) ne permettent souvent pas d'assurer la viabilité des exploitations familiales. Dès lors, où mettre le curseur entre la distribution de petites parcelles à un grand nombre de bénéficiaires, dans un souci de lutte contre la pauvreté et d'équité sociale, et l'octroi de surfaces plus importantes à un groupe plus restreint d'acteurs en capacité de valoriser les investissements ? Cette question est à lier à la **disponibilité en terres des exploitations en dehors des périmètres pour des cultures pluviales, en**

**prenant en compte les différentes catégories de producteurs.** Cet équilibre entre parcelles irriguées et non irriguées fait partie des stratégies possibles pour diversifier les activités et répartir les risques lorsque l'accès au foncier irrigué est limité. Enfin, l'accès aux autres facteurs de production, tels que le crédit, les intrants, les semences, l'équipement, le conseil agricole, est un élément clé pour permettre aux exploitations familiales d'être performantes.

## > LES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT DE L'IRRIGATION MIS EN DÉBAT

### Des modèles qui visent à transformer les structures agraires

Fortement impacté dans les années 1990 par les plans d'ajustement structurel, la réduction des dépenses publiques, le désengagement des États et la libéralisation du secteur agricole, le développement de l'irrigation à grande échelle en Afrique sahélienne répond aujourd'hui à des modèles qui appellent à une place relative pour les différentes formes d'agriculture : familiale, patronale et capitaliste. Deux grandes tendances peuvent être identifiées actuellement au niveau des projets mis en œuvre dans la région par les États :

- la promotion de partenariats entre des grandes entreprises agricoles et les exploitations familiales locales ;

Réunion de concertation pour la sécurisation foncière du périmètre irrigué de Namardé-Goungou au Niger © ZMK Kiari



- la consolidation d'exploitations locales « émergentes », sans exclure l'installation d'entreprises agricoles extérieures de taille modérée.

Ces deux approches peuvent parfois concerner simultanément un même territoire.

### **Favoriser les synergies entre agricultures familiales locales et agrobusiness**

L'établissement de partenariats équilibrés et justes entre les agricultures familiales locales et les entreprises de l'*agrobusiness* constitue la clé de voûte du développement des « pôles de croissance ». Par la mise en place d'infrastructures et d'un cadre institutionnel favorable, ces derniers sont censés attirer les investissements privés de différentes natures et catégories, dont des entreprises agricoles à haut niveau de capital, et créer des emplois dans la zone d'activité avec un effet d'entraînement sur l'économie régionale et nationale.

D'après ce modèle, l'installation de grandes unités de production agricole serait favorisée par les complémentarités de celles-ci avec les exploitations familiales existantes sur place. Les premières fourniraient des emplois, financeraient des infrastructures – hydrauliques et/ou sociales – et proposeraient des débouchés intéressants pour la production des exploitations familiales locales. Celles-ci, à leur tour, pourvoiraient les entreprises agricoles installées en force de travail et surtout, libèreraient des terres sous maîtrise coutumière pour permettre à ces entreprises d'avoir accès à la terre. Les modalités d'installation et d'allocation de surfaces irrigables à des entreprises agricoles sont variables d'un projet à un autre.

L'encadré ci-contre présente les principales caractéristiques du « Projet Pôle de croissance de Bagré » mis en œuvre au Burkina Faso. Au Sénégal, le Programme pour le développement inclusif et durable de l'*agrobusiness* au Sénégal (PDIDAS) propose une approche un peu différente reposant sur la négociation directe entre agriculteurs locaux et entrepreneurs extérieurs souhaitant s'installer (*voir focus Vallée du fleuve Sénégal*).

### **Consolider les exploitations familiales viables économiquement ou « émergentes »**

D'autres projets d'irrigation visent plutôt à consolider et à soutenir des processus d'accumulation au niveau des exploitations familiales ou familiales-patronales émergentes, tout en permettant l'installation d'investisseurs extérieurs sur des surfaces modérées. L'objectif principal ici est celui de favoriser le développement d'exploitations de taille « optimale », ou d'un ensemble « optimal » d'ex-

### **Le Projet Pôle de croissance de Bagré (PPCB) au Burkina Faso**

Le PPCB démarre en 2011. Il prévoit à l'horizon 2018 le développement de l'irrigation sur 15 000 hectares, qui doivent s'ajouter aux 3 380 ha aménagés depuis la mise en eau du barrage de Bagré sur le Nakambé en 1995.

Le projet comporte d'importantes infrastructures (adducteurs, planage des surfaces, pistes, etc.) et l'installation d'agriculteurs familiaux et d'entrepreneurs agricoles selon deux procédures différentes. Une surface de 6 000 ha est réservée aux premiers. À l'intérieur de ce groupe, les « personnes affectées par le projet » (PAP) qui ont été expropriées pour la réalisation des travaux d'aménagement, recevront un titre et 0,25 ha aménagés pour chaque hectare non irrigable qui leur a été retiré (ratio de compensation : 1/4). En ce qui concerne les entrepreneurs agricoles, la surface qui leur est réservée est d'environ 10 000 ha. Bagrépôle, société d'économie mixte chargée de mettre en place le PPCB, détient une compétence exclusive en ce qui concerne l'affectation des nouvelles parcelles irrigables. Aussi bien agriculteurs familiaux (hors PAP) qu'entrepreneurs agricoles doivent soumettre leur demande à Bagrépôle qui la transmet à une commission d'arbitrage composée par des agents de Bagrépôle, des autorités régionales et des autorités coutumières.

La sélection des candidatures est réalisée en référence à un cahier des charges (distinct selon qu'il s'agisse d'agriculteurs familiaux ou d'entreprises). Lorsque la demande est acceptée, les agriculteurs familiaux reçoivent un titre de jouissance (variant selon le mode de faire-valoir en vigueur avant l'aménagement) sur des surfaces de 1 ha minimum, alors que les entrepreneurs accèdent, au terme d'un bail probatoire de trois ans, à un bail de 18 à 99 ans sur des surfaces de 5 à plus de 500 ha.

Agriculteur dans une parcelle du PDMAS © Agter



## Le Programme pour le développement des marchés agricoles au Sénégal (PDMAS)

Le PDMAS se décline en plusieurs projets mis en œuvre dans différentes régions sénégalaises. Dans le Delta du fleuve Sénégal, la SAED (Société nationale d'aménagement des terres du Delta et de la vallée du fleuve Sénégal) a été chargée de développer l'irrigation sur 2 500 ha pour une mise en valeur en maraîchage à haute valeur ajoutée. Des infrastructures hydrauliques importantes ont été mises en place pour augmenter la capacité d'un canal adducteur et pour construire les chenaux qui amènent l'eau dans les sept périmètres prévus dans le cadre du projet.

L'allocation des surfaces irriguées est caractérisée par l'attribution de parcelles de taille variable, avec trois grandes gammes de surfaces correspondant aux catégories suivantes : « exploitations familiales », « PME » et « agro-industriels ». Si la totalité des aménagements structurants (adducteurs, chenaux) est réalisée grâce à des fonds publics, les attributaires doivent en revanche financer partiellement les aménagements terminaux permettant de conduire l'eau sur les parcelles. La part de la contribution s'élève avec la taille de la surface attribuée, celle-ci étant toujours supérieure à 2 ha (*tableau infra*). Par ailleurs, les attributaires doivent se plier à un cahier des charges précis et à la Charte du domaine irrigué (*infra*).

### LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ATTRIBUTAIRES DANS LE CADRE DU PDMAS

Catégorie PDMAS	Surface réservée (ha)	Attribution (ha)	Participation financière aux aménagements terminaux (%)
Exploitation familiale	1 600	2-4	50
PME	600	10-20	80
Agro-industriel	500	20-100	100

exploitations de taille hétérogène. « Optimal » dans la mesure où les capacités de mise en valeur et les rentabilités financière et économique des exploitations ciblées seraient bien vérifiées. Pour ce faire, des mécanismes de cofinancement et des modes spécifiques d'attribution des parcelles irrigables sont appliqués. C'est dans ce deuxième groupe que l'on peut inclure des projets menés récemment dans le Delta du fleuve Sénégal, dont le PDMAS.

### > DES DIFFICULTÉS LIÉES À L'AMPLEUR DES PROJETS ET À LA MOBILISATION DES CONTREPARTIES PAR LES ATTRIBUTAIRES

Les grands projets mentionnés, ainsi que d'autres relevant de modèles similaires, ont été confrontés à de nombreuses difficultés compromettant l'atteinte des objectifs d'intérêt général auxquels ils sont censés contribuer. Les retards dans la mise en œuvre ont été fréquents, des dysfonctionnements dans une seule des composantes de ces projets complexes pouvant compromettre l'ensemble des résultats attendus. Ces déficiences sont d'autant moins maîtrisables que les projets qui répondent à ces modèles

sont de très grande ampleur, autant en termes de superficies aménagées que d'attributaires.

Dans le cas du PDMAS, l'aménagement structurant concernait entre autres la réalisation du Canal de Krankaye, le curage du Lampsar et la réalisation de sept chenaux. Aucun retard n'a été constaté à ce niveau. En revanche, des difficultés ont été rencontrées dans la mobilisation des contreparties demandées aux attributaires (apports personnels mobilisés principalement via le système de crédit) qui devaient leur permettre de financer leur contribution à l'installation du système d'irrigation de précision (goutte-à-goutte ou aspersion), ce qui aurait provoqué le retrait de nombreuses exploitations familiales n'ayant pas pu mobiliser la somme demandée (en général 2 100 000 FCFA pour 3 ha). Dans ce même projet, ce système d'irrigation étant nouveau et plus contraignant comparé aux pratiques antérieures (billons), certains exploitants auraient été également confrontés à des problèmes de gestion et d'entretien du réseau d'irrigation (goutte-à-goutte et micro-aspersion).

Par ailleurs, il n'est pas rare que la construction des aménagements structurants accumule des retards considérables. C'est le cas à Bagré où, compte tenu de ces retards, les attributaires n'ont pas pu

encore s'installer sur leurs parcelles, y compris les personnes affectées par le projet.

Mais c'est aussi la méthodologie et la conception des projets elles-mêmes – et du modèle qui la sous-tend – qui posent question. Parmi les problèmes majeurs, il y a celui de l'utilisation de catégories pas toujours pertinentes pour identifier les agents économiques concernés directement par les projets : les différents types d'exploitants. Ainsi, observe-t-on fréquemment les présupposés et simplifications suivants relatifs aux agricultures familiales :

- l'exploitation agricole est souvent réduite à une parcelle irriguée, parfois en monoculture, en excluant les autres activités des exploitants (agriculture pluviale, pêche, élevage, etc.) et leur intégration fonctionnelle à l'échelle des systèmes de production ;
- les attributions sont effectuées à des individus ou à des « ménages » standardisés alors que la logique des systèmes de production familiaux s'inscrit très souvent à d'autres échelles, par exemple celle de la famille élargie, avec parfois des membres de la famille ayant émigré de manière temporaire, mais continuant à participer au fonctionnement de l'exploitation (envois d'argent, retours saisonniers lors des pointes de travail, etc.).

- Il semble souvent que l'agriculture familiale soit réduite à une « agriculture de subsistance » et représente le volet « social » des projets, en opposition à une agriculture entrepreneuriale considérée plus performante en termes de solvabilité, de viabilité économique, d'intégration aux marchés, etc. Les appuis techniques fournis à ces différents agents sont souvent distincts et profitent davantage à la seconde, induisant de fait une incapacité des exploitations familiales à se transformer et devenir performantes en bénéficiant de toutes les retombées possibles du projet (appui-conseil, conquête de nouveaux marchés, etc.).

Des limites du diagnostic initial, il résulte une incompréhension des structures et des dynamiques en cours sur lesquelles le projet intervient. Celle-ci se traduit par une perte de la **maîtrise des effets réels du projet**.

La définition des conditions de « viabilité économique » des exploitations est problématique, notamment en ce qui concerne l'établissement d'une surface minimale. En effet, l'utilisation d'hypothèses de rendements agricoles surestimés conduit souvent à une définition de la surface minimale attribuée qui se situe en deçà des besoins des demandeurs. Le ratio de compensation établi dans le cadre du PPCB en témoignerait. Parfois, au

Périmètre irrigué rizicole dans la Vallée du fleuve Sénégal © Amel Benkahla



contraire, la surface minimale des attributions est fixée à un niveau trop élevé pour être accessible à de nombreux exploitants familiaux, compte tenu de leurs capacités financières d'investissement et de mise en valeur limitée. Cela crée alors des décalages entre les exigences des projets et les possibilités des exploitants, en termes de contribution financière au coût des aménagements.

En ce sens, ces approximations tendent à favoriser une certaine « institutionnalisation » du dualisme de l'agriculture entre les exploitations familiales et les exploitations agro-entrepreneuriales, fondée sur des approches erronées des performances économiques des unes et des autres. Ainsi, en distribuant les espaces irrigables à partir du critère de solvabilité financière, les projets ne ciblent pas toujours de manière optimale les exploitations les plus à même de créer le plus de richesse et d'emplois. C'est ce que démontre l'analyse économique des systèmes de production dans la zone du PDMA (Fert, 2016). En ciblant de manière préférentielle les agents économiques les plus solvables, les projets favorisent l'instauration d'une course inégale sur les terres potentiellement irrigables, qui peut se faire au détriment non seulement des exploitations les plus efficaces en termes de création de valeur ajoutée et d'emploi, mais également des réserves foncières nécessaires aux générations futures.

## > FOCUS SUR LA ZONE DE L'OFFICE DU NIGER

### Rappel de l'historique d'aménagement de la zone

Dans les années 1920, les autorités françaises initient l'aménagement d'un vaste périmètre irrigué, le long du Delta central du fleuve Niger, près de Ségou, pour y développer la production de coton dédié à l'export pour l'industrie textile française. Son organisme de gestion, l'Office du Niger (ON), est créé par décret le 5 janvier 1932. À l'indépendance du pays (1960), l'État malien fixe des objectifs ambitieux de production du coton et promeut une politique de collectivisation, qui se traduira par un échec, du fait du caractère contraignant et dirigiste qui a prévalu dans la mise en place des « champs collectifs » et d'une politique de prix d'achat ne rendant pas cette spéculation attractive pour les paysans. **À partir de 1970**, l'Office du Niger met donc l'accent sur la culture du riz, dans le but de satisfaire aux besoins alimentaires nationaux. L'ON est alors le maître d'ouvrage délégué du périmètre.

**Dans les années 1980, l'ON est en proie à de grandes vicissitudes productives** : les rendements observés en riz sont très faibles, du fait à l'époque d'un défaut d'entretien des ouvrages. Des réformes

s'avèrent donc nécessaires et urgentes pour relancer l'Office, réformes accélérées par la signature en 1982 de Programmes d'ajustement structurel. C'est le début des **efforts de restructuration de l'Office et de réhabilitation du périmètre**, notamment sur financement de la Coopération française, qui rénove l'ouvrage par tranche de 1 500 hectares<sup>6</sup>. Ces initiatives ne s'accompagnent pourtant pas d'une hausse des rendements, ce qui met en évidence que le problème n'est pas circonscrit au seul défaut d'entretien.

La réflexion s'engage alors sur les **questions de superficies attribuées aux exploitants** : en effet, les attributions de terres, gérées par le Comité paritaire de gestion des terres, se situent alors aux alentours de 0,5 ha par famille, afin de satisfaire le grand nombre de demandes. Or, plusieurs travaux ont depuis montré que cette superficie ne permettait pas d'obtenir des rendements et revenus suffisants. L'Office du Niger, de concert avec ses partenaires techniques et financiers, renouvelle donc son paradigme en développant les notions de stratégie de financement de l'irrigation, qui prône **l'attribution de superficies viables entre 3 et 5 ha**, et le remboursement des coûts d'aménagement par les producteurs.

Afin d'aménager les surfaces supplémentaires nécessaires, les **producteurs sont désormais plus fortement mis à contribution**, avec l'instauration d'une redevance plus élevée, correspondant au financement et à l'entretien du réseau tertiaire, ainsi qu'une partie du réseau secondaire. Cette nouvelle mécanique est favorisée par la forte réduction du financement des sociétés d'aménagement sur aide budgétaire de l'État, qui oblige, de fait, à une hausse des contributions demandées aux paysans.

En contrepartie de cet effort d'investissement, les exploitants réclament à l'État une plus grande sécurisation foncière sur les terres qu'ils travaillent. C'est dans la perspective de sceller ce nouveau pacte et de mettre en adéquation les anciens textes avec la nouvelle Loi d'orientation agricole de 2006, que le décret de gérance de 1932 a été retravaillé : fruit d'une concertation entre l'État, l'ON (devenu EPIC<sup>7</sup> en 1994) et les Organisations de producteurs. Le décret de 1996 a été relu et remplacé par le nouveau décret de gérance de 2014, qui instaure quatre nouveaux outils juridiques : le contrat d'exploitation, le permis d'exploitation, et deux types de baux. Enfin, un nouveau cahier des charges a été défini, qui découle de ce nouveau décret de gérance, également élaboré en concertation avec les OP. L'atelier de validation de ce cahier des charges est tout récent et a eu lieu à Niono, au printemps 2017.

6. La Coopération hollandaise a également largement appuyé le processus de réhabilitation.

7. Établissement public à caractère industriel et commercial.

## Nouvelles orientations maliennes en matière d'irrigation et articulations avec les projets en cours

Pour revitaliser la zone, relancer la production et faire de l'Office un véritable pôle de croissance, l'ON entend aujourd'hui agir selon deux axes stratégiques : augmenter les surfaces irriguées d'une part, et, d'autre part, réhabiliter les terres déjà irriguées, notamment pour en améliorer le drainage. Cette ambition passe par la promotion de l'investissement privé et l'installation de promoteurs, dans le cadre de projets d'envergure, financés par l'aide internationale.

Dans cette perspective, de nombreux projets ont été ou sont actuellement conduits sur le territoire de l'Office, notamment : le projet du Millenium Challenge Account (MCA) visant la création de 14 000 ha de surfaces irriguées dans la zone d'Alatona ; le projet de la BAD<sup>8</sup> de réhabilitation de plus de 3 000 ha ; le projet PDAIC-ZON (Projet de développement de l'agriculture irriguée commerciale en zone Office du Niger) de la Banque mondiale, à la suite du projet MCA, mais qui prévoit de travailler sur 8 800 ha ; le projet Padon en cours de discussion (AFD/BM) ; etc. Dans le cadre du 11<sup>e</sup> FED<sup>9</sup>, il est prévu d'aménager 2 500 ha de terres irriguées supplémentaires. **Tous ces projets ont pour point commun de promouvoir l'installation de « grandes exploitations » (en moyenne de 10 à 50 ha), sauf le projet Padon, qui vise principalement à appuyer les « exploitations familiales », mais sur des superficies plus importantes qu'auparavant (taille minimale de 3 ha par famille).**

Cette stratégie de développement par grands projets n'est pas sans soulever des questions sur **la cohérence entre ces différentes initiatives**, ainsi que sur **l'insertion territoriale de ces grands périmètres dans le tissu économique et social local**. En effet, le MCA a posé comme conditionnalité à l'État malien l'obtention d'un titre foncier sur l'ensemble de la zone du projet, où, à la demande du Gouvernement malien, un nouveau projet est à l'étude, le projet PDAIC-ZON pour lequel la Banque mondiale doit composer avec une situation pré-existante. La zone a un régime spécifique, elle n'est pas régie du point de vue du foncier par le décret de gérance de l'ON, ce qui permet de délivrer des titres fonciers. Cela a eu pour effet de constituer une enclave foncière sur le territoire, risquant d'accélérer la marchandisation de la terre et de conduire à une concentration foncière, alors que les organisations paysannes de la zone n'ont jamais demandé à recevoir de titres fonciers et sont mêmes largement opposées à cette option. Du point de vue des

8. Banque africaine de développement.

9. Fonds européen de développement.

## Un nouveau projet de la Banque mondiale à l'étude dans la zone Alatona

Les contours d'un nouveau projet d'irrigation sont en cours de définition par le Gouvernement du Mali (Agence de développement des terres irriguées et Office du Niger) avec l'appui de la Banque mondiale. Construisant sur l'expérience de la tranche 1, dans le cadre du projet MCA, il s'agit d'aménager de nouvelles terres en irrigué et de renforcer la gouvernance de la terre et de l'eau. D'une durée de 7 ans, et d'un montant de 150 millions de dollars (prêt), l'action comporte une première composante « Infrastructures » de 87 millions de dollars, pour la construction des canaux. Une deuxième composante (27 millions de dollars) concerne l'appui et l'accompagnement des différents types d'exploitants pour la production et la post-production (stockage/transformation).

Le projet entend appuyer le développement de **l'agriculture familiale** sur 1 000 ha (irrigation gravitaire), et le développement de **l'agriculture commerciale**, en particulier d'acteurs économiques maliens sur le reste des superficies (irrigation sous pression). Les 1 000 ha seront en priorité distribués aux PAP, qui, par ménage, recevront 5 ha de terres irriguées. Lors des consultations de la Banque mondiale menées auprès des autorités maliennes et organisations paysannes (Sexagon parmi d'autres), les différents scénarii ont été discutés (titre foncier ou bail emphytéotique notamment). Les organisations paysannes se sont clairement prononcées contre le titre foncier, cette question est toujours en débat mais c'est l'option du titre foncier qui reste privilégiée aujourd'hui. Au-delà de l'enjeu relatif à la nature du document juridique qui sera choisi, une attention forte doit se porter également sur l'ensemble du dispositif de gouvernance pour assurer une mise en valeur effective du périmètre : processus d'attribution des parcelles à des exploitants capables de les mettre en valeur, modalités d'accompagnements adaptés sur la longue durée de tous les exploitants, etc.

exploitants et des organisations paysannes, ce choix serait dangereux et contradictoire avec les orientations promues dans la politique foncière malienne.

## Questions en débat, défis, contraintes : le point de vue des différents acteurs

En matière de **gouvernance des terres irriguées**, plusieurs évolutions soulèvent de nouveaux défis pour le Mali : d'abord, la création en 2015 d'une nouvelle **Agence de développement des terres irriguées** (ATI), dont le rôle est de coordonner l'action de toutes les agences déjà impliquées dans le secteur. Un travail de mise à plat des compétences est donc nécessaire, pour préciser les prérogatives de chacun, éviter les conflits et les concurrences,

et aboutir à une coordination effective des différents acteurs, en particulier entre l'ATI, l'ON, la Direction du Génie rural, celle des Domaines et les collectivités locales dans la zone du projet, dont le rôle est réaffirmé dans la loi foncière agricole du 11 avril 2017, dans le cadre de la LOA de 2006. Les différents acteurs ont vocation, dans le respect de leur compétence respective, à intervenir dans la gestion de périmètres, l'accompagnement des exploitants et le suivi.

Ce travail est d'autant plus difficile à conduire que les limites de la zone de l'ON, tout comme la partie immatriculée en son sein, ne sont pas encore précisément connues, ni matérialisées. Il existe néanmoins une cartographie précise et géo-référencée de toute la zone des 2 458 506 ha sur laquelle s'applique le décret de gérance. La superficie totale immatriculée en 2017 est de 1 187 507 ha. Les titres fonciers créés et les dossiers techniques correspondants sont archivés à la Direction régionale des Domaines et du Cadastre de Ségou.

D'autre part, une remarque très largement partagée par les acteurs maliens, est que la stratégie d'installation des exploitants, dans les grands projets d'irrigation, repose sur la distinction entre **agriculteurs « familiaux » et agriculteurs « commerciaux »**. Cette catégorisation sous-entendrait que les agriculteurs familiaux constituent une catégorie homogène et ne s'inscrivent, par définition, pas dans une logique commerciale, mais dans un

seul objectif d'autosubsistance. Cela a de fortes implications sur l'appui technique que ces projets pourront leur fournir, sur les superficies qui leur seront octroyées, et donc sur leurs perspectives d'évolution et de transformation. **Il est donc nécessaire de s'accorder sur la définition de l'agriculture familiale, qui doit être considérée dans sa définition large et être accompagnée dans ses transformations et selon ses diversités.**

**Il pourrait également être utile de questionner le modèle économique qui prévaut à l'Office du Niger.** Les entreprises privées, qui pratiquent une irrigation sous pression, ne contribuent actuellement qu'aux frais d'entretien du réseau primaire (redevance de 10 000 FCFA/ha), alors que le reste des charges (entretien du réseau secondaire et paiement des salaires de l'ON) sont pris en charge par les paysans (sous irrigation gravitaire) à travers le paiement de la redevance hydraulique (67 000 FCFA ha). Les paysans ont en plus la charge de l'entretien direct du réseau tertiaire. Cette répartition des coûts pourrait être revue en demandant aux entreprises privées de contribuer davantage pour prendre aussi en charge une partie des salaires de l'ON.

Enfin, des réflexions pourraient être menées, dans le cadre des nouvelles dispositions prévues par la politique foncière agricole malienne, sur **l'insertion de ces zones aménagées dans l'économie locale.** Les communes ont la possibilité de constituer des réserves pour garantir le maintien des autres acti-

Concertation sur les périmètres irrigués à Selingué au Mali © GWI



vités rurales (prélèvements de bois de chauffe, parcours des animaux, etc.), mais dans la plupart des projets, aucun **plan d'aménagement du territoire** n'est prévu. Les derniers projets exécutés à l'ON comme le 10<sup>e</sup> FED, Molodo Nord, Papam, ont défini et réalisé des sites de reboisement dans tous les villages affectés, mais ces travaux ont été faits sans implication des communes. Cette dimension devrait être davantage prise en compte à l'avenir par les pouvoirs publics.

## > FOCUS SUR LE DELTA DU FLEUVE SÉNÉGAL

### De nombreuses dynamiques engagées depuis les Plans d'ajustement structurel

Depuis plus de 50 ans, le Delta du fleuve Sénégal a été le lieu de profondes transformations du milieu pour augmenter la production agricole et s'affranchir des contraintes pluviométriques. Initialement fondé sur l'élevage, la pêche, l'agriculture pluviale et de décrue, le système agraire du bas Delta se distingue aujourd'hui par le rôle prépondérant de l'irrigation pour la production rizicole et maraîchère. C'est à partir des années 1960 et jusqu'aux années 1980 que l'État, par l'intermédiaire de la SAED (*infra*), aménage et attribue des casiers rizicoles aux agriculteurs familiaux, bouleversant ainsi les systèmes de production locaux du Delta. Dans les années 1990, les Plans d'ajustement structurel ont eu des effets considérables sur ces dynamiques : l'entretien des infrastructures hydrauliques est compromis, les coûts des aménagements augmentent et la pression foncière s'accroît, tout cela dans un contexte de déséquilibre chronique au niveau de la filière riz qui résulte de la libéralisation généralisée des marchés agricoles.

Dans ce contexte de crise, différentes réponses vont être proposées par la SAED et ses partenaires que l'on peut résumer comme suit :

- le **Plan directeur de développement intégré de la rive gauche (PDRG)** est validé en 1990. Il va donner une cohérence aux aménagements structurants futurs en intégrant la complexité hydraulique du Delta et de la vallée ;
- pendant les années 1990, les périmètres établis par la SAED vont être réhabilités et leur gestion va être transférée aux usagers regroupés en « **unions hydrauliques** ». La **Charte du domaine irrigué** (CDI) va permettre de fixer les droits et les devoirs des usagers de l'eau et des infrastructures d'irrigation ;
- des outils au service de la gestion décentralisée du foncier vont être élaborés. Il s'agit des **Plans**

**d'occupation et d'affectation des sols** (POAS) et du **Système d'information foncière** (SIF) afin de limiter la course effrénée sur les terres irrigables, le développement anarchique d'aménagements hydroagricoles privés de mauvaise qualité, et les conflits d'usage, notamment avec les éleveurs ;

- des services de conseil permettant d'établir un rapport de confiance entre producteurs, SAED, banques agricoles, puis collectivités locales vont être mis en place. Il s'agit, notamment des **Centres de gestion et d'économie rurale** (CGER).

### Différents points de vue sur les nouvelles approches du développement de l'irrigation

Pour la SAED, les nouveaux modèles de développement de l'irrigation en partenariat public-privé (dont le PDMAS) ont pour objectif de capitaliser les acquis post-réformes en matière de gestion collective des ressources et des infrastructures, de partage des coûts et des responsabilités, de rapprochement entre les producteurs, les collectivités locales et la caisse de crédit agricole (CNCAS), et d'émergence d'exploitations locales privées « économiquement viables ». Cependant, dans le cadre de ces nouveaux développements, des marges d'amélioration sont toujours possibles. En effet :

- le travail réalisé par les CGER auprès des exploitations et unions hydrauliques ont des effets limités sur l'obtention de crédits auprès des banques et n'accompagnent pas, pour le moment, une meilleure mise en valeur des parcelles irrigables ;
- il s'avère nécessaire d'affiner les choix dans la répartition des terres aménagées. Des analyses économiques plus poussées devraient permettre de faire les meilleurs choix en matière de ciblage des attributaires et d'établissement des gammes de surfaces à octroyer ;
- les POAS sont peu effectifs en l'absence d'une bonne vulgarisation/appropriation et d'une reconnaissance juridique forte de l'outil ; ils n'ont aucun pouvoir contraignant en cas de non-respect, bien que leur utilité comme support de discussion entre les différents types d'usagers et gestionnaires du territoire soit démontrée.

Quant aux organisations de la société civile, elles signalent la faible prise en compte des valeurs perdues par la mise en œuvre de ces projets qui reposent sur la grande irrigation. Il s'agit, en particulier, des productions qui pouvaient être obtenues d'activités comme l'agriculture de décrue, l'élevage ou la pêche. Elles déplorent également l'essor de nouveaux grands projets qui passent outre les acquis en matière de gouvernance sur les ressources. Parmi ceux-ci, le Programme pour

### Le Programme pour le développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal (PDIDAS)

Le PDIDAS, projet dont la faisabilité a été initiée en 2013 avec un financement de la Banque mondiale (prêt de 80 millions de dollars), prévoit l'aménagement de 10 000 ha dans le Delta à Ngalam et sur les rives du Lac de Guiers. Répondant à des critères similaires à ceux d'autres projets financés par la Banque mondiale en Zambie (*Irrigation Development and Support Project*) et au Burkina Faso (Pôle de croissance de Bagré), le PDIDAS s'inspire du « modèle d'agrobusiness inclusif » de la société *West Africa Farms*, installée à Yamane dans la zone du Lac de Guiers.

À la différence des schémas proposés par le PDMAS, il ne s'agit pas tant de consolider des exploitations de taille moyenne mais de travailler sur les complémentarités et la négociation entre les petits agriculteurs familiaux et l'agrobusiness. Les premiers, détenteurs de droits d'usage sur l'espace prévu pour l'aménagement, seraient alors prêts à céder une partie des droits d'exploitation sur ce foncier aux investisseurs extérieurs, lesquels, en retour, financeraient des infrastructures hydro-

liques pour augmenter les surfaces irrigables pour les exploitations familiales, assureraient la durabilité des aménagements, créeraient des emplois et permettraient aux producteurs locaux d'avoir des débouchés commerciaux pour leurs productions.

Afin de donner une sécurité aux investisseurs ciblés par le PDIDAS, le projet prévoit de revoir les modalités d'accès au foncier inscrites dans la loi sur le domaine national, qui repose actuellement sur l'affectation de droits d'usage sur les terres par les collectivités locales. Le schéma foncier du PDIDAS proposerait plutôt une immatriculation des terres (aujourd'hui sous la gestion des communes) dans le domaine de l'État et l'attribution ultérieure de baux à ces communes rurales, pour qu'elles puissent elles-mêmes ensuite signer des sous-baux en faveur des investisseurs, conférant à ceux-ci des droits d'exploitation sur une durée assez longue pour leur permettre un retour sur investissement.

Ce schéma n'est pas pour l'instant prévu dans les options possibles de réforme foncière et soulève de nombreuses interrogations de la part des acteurs sénégalais. La question de la clé de répartition des superficies aménagées entre agrobusiness et exploitations familiales est également au cœur de toutes les préoccupations.

le développement inclusif et durable de l'agrobusiness au Sénégal (PDIDAS) suscite de nombreuses interrogations.

### La veille des organisations paysannes face aux incertitudes posées par le PDIDAS

Les organisations paysannes (OP) regroupées au niveau du Cadre national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) ont eu un rôle clé dans le suivi et la gouvernance du projet PDIDAS. Initialement exclues du comité de pilotage de ce projet, les OP ont réussi à intégrer celui-ci, situation qui devrait assurer une meilleure prise en compte de leurs préoccupations. Ce nouveau rôle des OP dans la gouvernance du PDIDAS pourrait être d'autant plus décisif dans l'orientation finale que prendra le projet que, grâce à la pression effectuée par celles-ci, les collectivités territoriales (9 communes rurales de la zone du projet) ont été également invitées à devenir membres du comité de pilotage. Cependant, les défis posés par le PDIDAS sont toujours nombreux :

- les propriétaires et les exploitants locaux ont signé des documents de mise à disposition de leurs terres aux communes dans le cadre du PDIDAS sans que les contreparties soient clairement définies, celles-ci devant être négociées directement entre les populations locales et les investisseurs ;

- la répartition des terres aménagées entre les exploitations familiales reste aussi incertaine et laissée à la négociation avec les investisseurs ;
- les populations d'éleveurs et leurs organisations sont faiblement associées aux concertations sur le PDIDAS et ne connaissent pas les dispositions prises pour compenser les impacts négatifs du projet sur les activités d'élevage.

Malgré la mobilisation importante des OP et leur regard vigilant sur la mise en œuvre du PDIDAS, les organisations de la société civile alertent que leur poids dans les négociations ne devrait pas être surestimé, compte tenu du rapport toujours déséquilibré entre, d'une part, décideurs, bailleurs et investisseurs et, d'autre part, des populations confrontées à la pauvreté et aux urgences du quotidien.

## > CONCLUSION ET PERSPECTIVES DE TRAVAIL ET DE RÉFLEXIONS

### Les quatre dimensions de la sécurisation foncière

Les différentes réflexions partagées par les acteurs de l'irrigation en Afrique de l'Ouest ont permis de mettre en exergue quatre dimensions importantes à appréhender en matière de sécurisation du foncier irrigué, les trois premières ayant été formulées lors de l'atelier du Roppa en juin 2016 :

- la dimension juridique, notamment le choix du statut des terres, l'identification des ayants droit et la manière de les sécuriser dans leur diversité (y compris le choix des règles concernant la gestion des terres de manière à éviter l'exclusion, contrebalancer les déséquilibres éventuels en termes de rapports sociaux, etc.);
- la dimension économique, pour garantir que les attributaires seront en capacité de mettre en valeur les terres et d'améliorer leurs conditions de vie (choix de la taille des parcelles, intégration dans les systèmes de production, viabilité des exploitations installées, mesures d'accompagnement prévues pour favoriser la performance économique des exploitations, etc.);
- la dimension de gouvernance, qui devrait découler de l'élaboration d'une vision partagée en termes de gestion des ressources, notamment en ce qui concerne les processus d'attribution des parcelles, les systèmes d'acteurs en présence et la définition de leurs rôles, les mécanismes d'élaboration et de suivi du respect des règles régissant les périmètres (cahier des charges, redevance hydraulique, etc.);
- la dimension politique : notamment les choix des formes d'agriculture à privilégier par les projets (critères retenus) et leur registre de justification, les cadres de réflexion et d'action des décideurs nationaux et des bailleurs de fonds.

Le croisement de ces différentes dimensions s'avère nécessaire dans toute réflexion sur les projets d'aménagements, afin d'appréhender les enjeux relatifs à la sécurisation foncière dans leur globalité.

## L'irrigation et la construction de politiques publiques

Interroger de manière croisée les enjeux fonciers et les modèles de développement, sur les zones irriguées, aboutit finalement à remonter aux choix que font les États en matière de politiques publiques, et surtout aux motivations qui les conduisent à choisir certaines options plus que d'autres. Ces choix d'investissements traduisent des choix de société et un certain modèle social. On peut parler de pacte passé entre l'État et la société. Mais une politique publique est aussi un moyen, pour l'État, de construire un régime politique, et de maintenir certains groupes au pouvoir. La politique publique légitime une certaine vision du monde

Dès lors, on peut relire les différents choix en matière de développement sur les périmètres irrigués, comme un moyen pour soutenir certains groupes d'acteurs : lorsque l'installation d'agriculteurs commerciaux est promue au même titre que l'agriculture familiale, c'est que les premiers peuvent potentiellement constituer une clientèle politique, qui constitueront des soutiens-clés pour le maintien du système politique actuel. Dès lors,

Échanges sur les périmètres irrigués à Selingué au Mali © Eau Vive



la sociologie des entrepreneurs qui arrivent sur ces périmètres n'est pas anodine : cadres, hauts fonctionnaires, élites urbaines, etc. Ces éléments ont déjà été mis en lumière dans certains contextes (pays côtiers ouest-africains), et demanderaient à être davantage explorés sur les grands périmètres publics du sous-continent. À cet égard, la méthodologie et le suivi des processus de sélection des attributaires de parcelles sur les aménagements seront cruciaux, en particulier leur publicité.

## Le défi d'une gestion en commun

Enfin, les périmètres irrigués conduisent à questionner la **notion d'intérêt général**. L'aménagement de périmètres irrigués nécessite l'expropriation de populations locales et de forts investissements publics, légitimés par l'« intérêt général ». Mais celui-ci est-il toujours avéré ? D'autre part, cette expropriation conduit à donner à l'aménagement un régime juridique spécifique, qui implique une gouvernance foncière particulière : les règles qui y sont définies sont souvent très contraignantes, avec une très forte responsabilisation des usagers et une absence de prise en compte des rapports au sein et entre les familles, et des mécanismes de solidarité et d'échanges qui s'y exercent. Cette rigidité conduit à des stratégies de contournements, qui permettent aux périmètres de fonctionner, mais

peuvent aussi dans certains cas remettre en question leur pérennité.

Enfin, dans le cadre de ces aménagements, différents groupes sociaux, qui ne se côtoyaient pas forcément, se retrouvent à devoir **gérer** une ressource, l'eau, **en commun** : or, la gestion de l'eau est un apprentissage social de long terme, au regard de l'histoire relativement récente de l'irrigation sur de nombreux territoires. L'irrigation interroge finalement la question des conditions nécessaires à ces « communautés irrigantes » naissantes à gouverner ce nouveau commun, capacité qui, au-delà des chartes et des cahiers des charges, aura besoin de temps pour stabiliser des pratiques, engranger de nouvelles habitudes et se forger en tant que groupe, tout en arrivant à porter dans les débats les enjeux liés à la transmission des exploitations et la prise en compte de l'impact des choix actuels sur le devenir des générations futures. ●

La rédaction de cette note a été assurée par **Samir El Ouaamari** (Agter, animateur foncier du Costea), **Sandrine Vaumourin** et **Amel Benkahla** (Gret, secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement ») sur la base des contributions écrites et orales des intervenants de ces deux journées de réflexion et des débats qu'elles ont suscités avec la salle.

## Pour en savoir plus

- ADAMCZEWSKI A., 2016, *Les réalités de la mise en application des textes de gestion des espaces irrigués de Sélingué et Maninkoura : des solutions juridiques aux solutions de gestion pour une plus grande durabilité foncière*, Rapport GWI.
- BAZIN F., 2017, *Analyse des systèmes de production du périmètre irrigué de Sélingué (Mali)*, Rapport final GWI/IIED/IUCN/Iram.
- FERT M., RADZIK L., 2016, *Analyse-diagnostic d'une petite région agricole dans le sud-ouest du delta du fleuve Sénégal : une région caractérisée par un développement récent du maraîchage*, Mémoire de fin d'études Agro-ParisTech.
- HOCHET P., 2015, *La problématique de l'accès au foncier et de sa sécurisation. Initiative pour l'irrigation au Sahel*. Rapport final (avec les contributions pour les cadres nationaux dans les six pays de Saadou Aladoua, Mamadou Goita, Ndiaware Kane, Mathias Koffi, Saïdou Sanou, Yombantina Sitack), 92 p.
- VENOT J.-P., DARÉ W., KABORÉ E. et al., 2017, *Ideologies, development models and irrigated land tenure : the Bagré irrigation project in Burkina Faso*, Paper prepared for presentation at the « 2017 World Bank Conference on land and poverty », March 20-24, 2017.
- *Guide de sécurisation foncière sur les Aménagements hydroagricoles au Niger*, IIED, Londres et UICN, Ouagadougou, 2017.

COORDONNÉ PAR LE GRET  
AU TITRE DU SECRÉTARIAT  
DU COMITÉ TECHNIQUE  
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET  
« APPUI À L'ÉLABORATION  
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

