

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 37 • Novembre 2023

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

Enjeux et défis de la gestion du foncier irrigué en Afrique de l'Ouest, au Maghreb et en Asie du Sud-Est

Cette note restitue les points saillants des présentations et débats de la journée dédiée aux défis et enjeux de la gestion du foncier en milieu irrigué, co-organisée le 23 novembre 2022 à Montpellier, par le Comité scientifique et technique sur l'eau agricole (COSTEA) et le Comité technique « Foncier & Développement » (CTFD). Cette journée s'est inscrite dans le cadre du séminaire final du projet COSTEA 2, dont l'objectif était de restituer et valoriser les résultats des chantiers structurants portés par les membres du COSTEA sur les différents enjeux liés à l'agriculture irriguée (le foncier, l'agro-écologie, le climat, les approches territoriales, etc.), et de co-construire des axes de travail pour la suite. Il a réuni des acteurs français et internationaux de l'irrigation : bureaux d'études, institutions de recherche, acteurs institutionnels et membres de la société civile des trois principales zones d'actions du COSTEA que sont l'Afrique de l'Ouest, l'Asie du Sud-Est et le Maghreb/Méditerranée.

Les travaux de la journée consacrée au foncier ont plus spécifiquement permis de mettre en perspective des politiques et débats sur le foncier dans les pays du Sud, trois études coordonnées et réalisées par **Jean-Christophe Diépart** et **Maxime Boutry** pour l'Asie du Sud-Est (Cambodge, Myanmar) ; **Rémi Legendre**, **Hubert Ouedraogo**, **Thomas Mantet** en collaboration avec le Réseau Ouest-Africain des Sociétés d'aménagement et de gestion d'irrigation (ROA-SAGI) pour l'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal) ; et **Omar Aloui**, **Anne Chohin-Kuper**, **Ali Daoudi**, **Mohamed Elloumi** et **Ines Gharbi** pour le Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie).

Après une introduction de **Sandra Rullière** rappelant l'importance accordée par l'AFD à la question du foncier dans la gestion durable des systèmes irrigués et la gouvernance apaisée des territoires, et le rôle crucial joué par les deux réseaux (COSTEA et CTFD) dans la construction de référence et de cadres d'analyse partagée en la matière, **Jean-Philippe Venot** est revenu sur les éléments de cadrage ayant guidé les travaux des trois études avant que leurs porteurs respectifs n'en partagent les grands enseignements et messages clés avec la salle. Les participants se sont ensuite répartis en **trois sessions géographiques** pour approfondir les enseignements tirés de chaque étude grâce aux précieux éclairages et apports d'experts et membres des deux réseaux, spécialistes des

questions foncières dans ces contextes : **Marie Mellac**, **Olivia Aubriot** et **Céline Allaverdian** pour la session sur l'Asie du Sud-Est ; **Ali Daoudi**, **H. Amichi** et **Quentin Ballin** pour la session sur le Maghreb ; **Peter Hochet**, **Samir Alouamari** et **Étienne Kaboré** pour la session sur l'Afrique de l'Ouest.

Les débats se sont poursuivis l'après-midi toujours en sessions thématiques parallèles dans un format World café (les participants changent de table toutes les 30 minutes) construites autour de questions transversales faisant écho aux réalités rencontrées dans les différents contextes, soit parce qu'elles sont spécifiques, soit parce qu'elles sont partagées. La première session s'intéressait aux enjeux soulevés par **les différents modes d'accès au foncier irrigué (propriété, location, contract-farming/agrégation, métayage, concession, etc.) et aux questions que ces modes soulèvent en termes de durabilité des systèmes aménagés et d'équité dans leur accès**. La deuxième session posait la question des communs, de la multiplicité des usages (pêche, élevage, agriculture, etc.) et de leur cohabitation, et de l'enjeu de (re)penser l'irrigation dans une approche multifonctionnelle des territoires. La troisième et dernière session traitait des transformations agraires alimentées par le développement de l'irrigation (accélération des transactions et mutations foncières), des différenciations de plus en plus importantes qu'elles opèrent entre les agriculteurs (endettement, capitalisation, etc.), et de la manière de penser des politiques et projets conciliant davantage différents modèles de développement.

La journée s'est conclue par une session en plénière durant laquelle quatre personnalités institutionnelles étaient invitées en tant que grands témoins à réagir à la synthèse des points saillants de la journée proposée par les rapporteurs de la journée (**Marie Mellac**, **Peter Hochet** et **Jean-Philippe Venot**) et présenter leur vision des grands défis de la gestion du foncier des systèmes irrigués dans les différents contextes. **Mathieu Boche** de l'AFD, **Khally Fall** de la SAED, **Zakaria El Yacoubi** du ministère de l'Agriculture du Maroc, et **Bunrith Chhea** du ministère des Ressources en eau et de la Météorologie du Cambodge ont tour à tour particulièrement insisté sur **le rôle de régulation et d'accompagnement à jouer par les États** dans les processus d'aménagement ; la multifonctionnalité des territoires, la place des systèmes irrigués dans les systèmes agricoles, et **l'enjeu de travailler à partir de démarches intégrées où les différents usages et modèles ont leur place** ; ou encore, la pression qui s'exerce aujourd'hui sur les ressources naturelles dans la course pour l'efficacité et la performance, ainsi que la nécessité de **sortir d'une vision « extractiviste » pour aller vers une gestion plus durable et équitable**.

>>> 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.

> RESTITUER ET METTRE EN DÉBAT LES RÉSULTATS DES TRAVAUX CONDUITS DANS LES TERRAINS D'ACTION ET DE RÉFLEXION DES MEMBRES DES DEUX RÉSEAUX

Le foncier, une question centrale pour la viabilité des différents modèles d'aménagement

Parce que les aménagements hydro-agricoles impactent le statut et la valeur des terres, comme leurs modalités de gestion, le foncier est une question stratégique lorsqu'on s'intéresse à ce type de projets. Ces derniers suivent en effet des logiques hydrauliques qui peuvent être contradictoires avec la répartition existante des droits sur la terre et induisent des recompositions foncières plus ou moins radicales suivant les modèles d'irrigation adoptés. Le foncier irrigué soulève ainsi un certain nombre d'enjeux qui sont au cœur des réflexions des membres du COSTEA et du CTFD :

> **la sécurisation juridique des droits dans leur diversité**, et notamment le respect et la protection des droits pré-existants, aux aménagements, les processus d'attribution des droits qui y sont liés, la révision éventuelle des régimes fonciers, et les outils de sécurisation des droits fonciers à promouvoir ;

> **la gouvernance des projets d'aménagement**, les acteurs qui interviennent dans ces processus, et les mécanismes de suivi des règles de gestion et des cahiers des charges définis pour garantir leur durabilité ;

> **la dimension économique et l'ensemble des mesures définies pour favoriser la performance économique des exploitations** (taille des parcelles, intégration dans les systèmes de production, mesures d'accompagnement à la mise en exploitation, etc.) ;

> **le choix des formes et modèles d'agriculture à privilégier** dans les projets et plus largement les politiques conduites par les États et leurs partenaires, pour garantir un accès équitable aux terres aménagées.

Plus globalement, les projets et politiques d'aménagement hydro-agricoles, quel que soit les modèles promus et les enjeux spécifiques liés, changent profondément les relations sociales préexistantes et mettent en place des règles de compensation, d'allocation et de gestion du foncier irrigué qu'il s'agit d'étudier et d'évaluer dans une perspective d'équité sociale, de performance économique et de durabilité environnementale. En particulier, ils posent la question de l'articulation entre droit foncier, gestion durable de la ressource en eau et sécurisation des aménagements.

Système d'irrigation dans le delta du Mékong au Cambodge © Jean-Philippe Venot



Après s'être concentrés essentiellement sur l'Afrique de l'Ouest¹, les travaux de réflexion conduits par les deux réseaux se sont diversifiés et ont portés sur les pays du Maghreb et d'Asie du Sud-Est. Trois chantiers spécifiques de réflexion ont ainsi été lancés par les deux réseaux à partir de 2019.

Trois chantiers de production de connaissance aux enjeux spécifiques propres à chaque région mais porteurs de défis transversaux

Le premier chantier concerne l'**Afrique de l'Ouest** et a été porté par le Réseau Ouest-Africain des Sociétés d'aménagement et de gestion d'irrigation (ROA-SAGI) créé en 2017, pour faciliter au sein du COSTEA le partage de connaissance, d'expérience, et le travail collaboratif des SAGI sur tous les thèmes directement ou indirectement liés à la mission d'aménagement et de gestion des périmètres irrigués qui leur est confiée par les États. Il avait pour objectif de faire progresser les réflexions sur la régulation foncière au sein des périmètres irrigués gérés par les sociétés d'aménagement et de gestion de l'irrigation, notamment en lien avec des questions de performances de la mise en valeur et de durabilité des aménagements. Ce chantier a donné lieu à :

- > **la réalisation d'un inventaire des règles et des outils** de gestion foncière prenant la forme d'un catalogue des dispositifs de régulation existants ;
- > **la production d'une analyse comparée de l'application de ces dispositifs et outils**, sur la base d'une grille commune ;
- > **la formulation de recommandations pour faire progresser les actions et les dialogues** sur la régulation foncière au sein de périmètres relevant des SAGI et par les acteurs impliqués dans leur gestion dans les différents pays du réseau.

Ce chantier a plus particulièrement analysé les outils et dispositifs mis en place par six SAGI² au **Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal**, et a bénéficié pour ce faire de l'appui de trois experts du bureau d'études Sylvatrop Consulting, ainsi que des experts et points moraux au sein des SAGI impliquées.

Le chantier portant sur l'**Asie du Sud-Est** s'est focalisé sur le **Cambodge** et le **Myanmar**. Dans des contextes caractérisés par une large diversité de systèmes irrigués au sein desquels les dynamiques et enjeux fonciers diffèrent, il s'agissait de faire un état des lieux de ces dynamiques et enjeux pour élaborer un cadre de lecture facilitant leur prise en compte dans la conception et le suivi des projets visant au développement d'une agriculture irriguée durable. Conduite en partenariat par des chercheurs membres des deux réseaux, COSTEA et CTFD, l'étude visait plus particulièrement :

- > **la production d'une grille de lecture et d'analyse permettant d'aborder les questions foncières** que soulèvent les projets d'irrigation et la manière dont, en pratique, les acteurs y répondent ;
- > **la formulation de recommandations portant sur le cadre institutionnel et les pratiques** afin d'améliorer la prise en compte de ces questions foncières dans la conception des aménagements d'irrigation ;
- > **l'identification de nouveaux sujets d'études** pour alimenter la production de connaissance et les échanges sur la problématique du foncier irrigué organisés.

Le troisième chantier a concerné trois pays du **Maghreb (Algérie, Tunisie et Maroc)** et a été conduit et facilité par une équipe de chercheurs et d'experts des trois pays. Une première étude menée dans la première phase du COSTEA avait mis en exergue la diversité des statuts fonciers, et les trajectoires parallèles de ces trois pays en matière de politiques foncières et de politiques de l'eau au cours des dernières décennies. Les échanges qui s'en sont suivis lors d'un atelier organisé à Meknès en juin 2019, avait permis d'identifier trois besoins de recherche à partir desquels ont été structurés les travaux du chantier. Dans des contextes où l'exploitation des eaux souterraines présente un enjeu important, il s'agissait plus spécifiquement dans ce travail d'étude de :

- > **approfondir la caractérisation des modes et droits d'accès au foncier et à l'eau**, en ciblant deux types de configuration foncière (les terres domaniales et collectives d'une part, et les terres *melk*³ d'autre part) à partir d'une grille d'analyse permettant de saisir et caractériser à la fois les pratiques formelles et informelles, les modalités de définition, d'attribution et de transferts des droits sur les terres et sur l'eau d'irrigation ;
- > **évaluer les efficacités économiques, sociales et environnementales des modes d'accès au foncier et à l'eau**, à partir de critères intégrant notamment les enjeux liés au partage de la rente foncière, de justice et d'équité, et de durabilité des ressources naturelles ;
- > **analyser les modalités de sécurisation des droits d'accès au foncier et à l'eau**, et d'encadrement des transactions portant sur ces ressources en milieu irrigué en vue de nourrir les réflexions des décideurs politiques.

.....

1. Voir en particulier la synthèse de la journée organisée par le Costea et le CTFD en 2017, *Enjeux fonciers et modèles de développement sur les périmètres irrigués en Afrique de l'Ouest*.
2. Bagrépôle, SAED, Sodagri, Office du Niger, ODRS, ONAHA.
3. Les terres *melk* sont les terres privées, immatriculées.

Ces trois chantiers de production de connaissance ont ainsi documenté des problématiques et réalités différenciées, notamment en matière de statuts des terres et de modèles d'aménagement, mais qui résonnaient avec les dynamiques et mutations en cours dans chaque contexte.

Si l'exercice comparatif des résultats et recommandations est de fait mal aisé, leur mise en débat a néanmoins permis de faire émerger un certain nombre de défis communs d'ordres à la fois socio-économiques, politiques et environnementaux qui traversent les contextes et leurs spécificités.

> LA GESTION DU FONCIER IRRIGUÉ DANS LES PÉRIMÈTRES RELEVANT DES SAGI EN AFRIQUE DE L'OUEST

Des règles et des familles d'outils

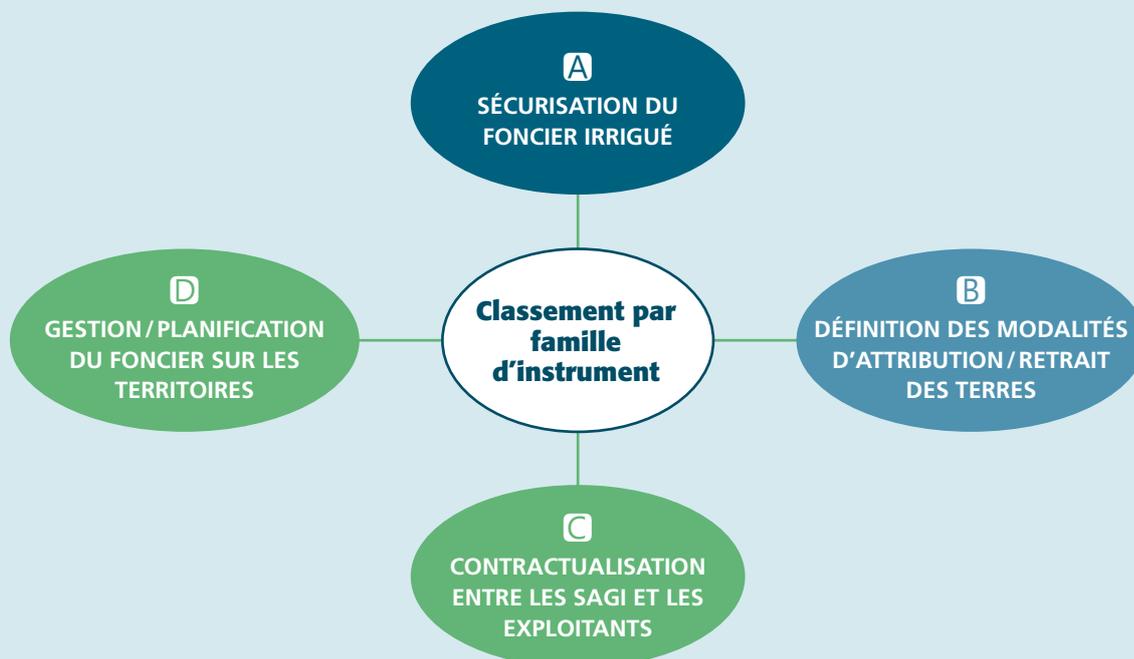
L'étude a d'abord mis en évidence des héritages communs dans les législations nationales du domaine foncier irrigué, en particulier en matière de :

- > **statuts des terres** aménagées, avec la généralisation du concept de Domaine de l'État (public ou privé) sur l'ensemble des pays ;
- > **modalités d'accès**, avec des droits fonciers coutumiers qui sont reconnus et une mise en valeur confiée aux usagers sur la base de délibération des conseils communaux ;
- > **droits** octroyés sur les terres aménagées se traduisant par des droits d'usages assortis d'une obligation de mise en valeur conférés aux membres des communautés rurales ;
- > **mise en valeur** par les usagers, l'État étant le garant de l'utilisation rationnelle et optimale de cette mise en valeur.

Elle a ensuite travaillé à identifier et recenser les règles et les outils associés à partir desquels les sociétés d'aménagement et de gestion de l'irrigation prenaient en charge le foncier dans les processus d'aménagement. S'il n'a pas été possible de distinguer les règles (telles que définies dans les corpus législatifs et réglementaires) des outils (traduction des règles en pratique), 14 instruments dits « remarquables » ont été analysés et classés en **quatre familles** raisonnées à partir des types d'actions sur le foncier.

L'analyse de la mise en œuvre de ces instruments a montré que certaines SAGI disposaient d'un savoir-faire éprouvé qui pouvait être utile aux autres dans leur pratique et la vulgarisation des enseignements. Elle a également permis de faire émerger **sept recommandations** pour améliorer l'efficacité de la gestion du foncier au sein des périmètres relevant du mandat des SAGI :

- > **sécuriser le foncier des périmètres** aménagés au nom de l'État ou des collectivités locales, en recourant à l'immatriculation, en veillant à l'indemnisation juste, équitable et préalable des anciens occupants, et en se dotant de moyens financiers pour ce faire ;
- > **sécuriser le foncier des parcelles** aménagées au profit des usagers, en formalisant des types de droits adaptés au contexte et aux pratiques locales (usage vs propriété), en délivrant un acte formel à chaque exploitant, et en vulgarisant les textes régissant leur droit en particulier en langue locale ;



- > **tenir compte des bonnes pratiques foncières locales dans les modalités d'attribution**, en particulier dans l'élaboration des critères d'attribution ;
- > **assurer l'effectivité, l'efficacité et la représentativité des comités d'attribution**, en définissant des règles à même de garantir la représentativité des différents acteurs et intérêts qu'ils représentent, en renforçant les capacités de ses membres, et en mettant en place les conditions à leur bon fonctionnement (animation, etc.) ;
- > **concevoir des contrats d'engagement entre les SAGI et les usagers**, en impliquant ces derniers dans leur élaboration, en précisant leurs domaines d'application, en simplifiant leur contenu pour qu'il soit accessible et appropriable par tous les acteurs, et en homogénéisant les règles au sein de chaque pays/SAGI ;
- > **assurer l'opérationnalisation des contrats**, en mettant en place des comités paritaires de suivi, en assurant l'information des usagers et en appliquant les clauses contractuelles auxquelles les usagers comme les SAGI s'engagent ;
- > **appliquer effectivement les sanctions prévues en cas de non-respect des clauses contractuelles**, en définissant des sanctions claires, réalistes et graduées, et en responsabilisant les acteurs en charge de leur application vis-à-vis de leurs propres engagements de qualité de service.

Des effets d'hybridation entre règles formelles et normes pratiques

Les travaux ont montré que nombre d'instruments à disposition des SAGI n'étaient pas ou peu mis en œuvre et se heurtaient aux pratiques locales. Ces dernières répondent d'une rationalité qui n'est pas intégrée aux règles de gestion des périmètres, mais qui pour autant participe de l'optimisation de l'exploitation des terres aménagées.

En n'étant pas reconnues formellement dans les règles, ces pratiques ne sont ni accompagnées ni régulées, et peuvent devenir des sources d'insécurité pour la durabilité des aménagements. C'est le cas par exemple des types de droits accordés aux exploitants vs les droits tels qu'ils les pratiquent. À l'exception de Bagrépôle au Burkina Faso qui reconnaît aux exploitants des droits de propriété privée cessibles et définitifs, dans les autres périmètres relevant des SAGI étudiées, ils ne disposent que de simples droits d'exploitation dans le cadre desquels les modes de faire-valoir indirect, la cession ou la transmission à titre définitif, ne sont pas toujours reconnus et autorisés, alors qu'ils constituent pour les exploitants familiaux une condition à l'intégration des parcelles dans les patrimoines fonciers et à leur reproduction.

D'avantage que l'application de sanctions, les débats ont souligné l'importance de travailler sur les verrous successifs pouvant expliquer le non-

SAGI Sénégal © Aurélie Chevrillon



respect des règles, y compris en se laissant la marge de manœuvre de faire évoluer les règles formelles pour qu'elles prennent en compte les pratiques qui facilitent l'optimisation de l'exploitation des parcelles (faire-valoir indirect, diversification des productions, etc.).

Les dimensions prises en compte dans les négociations préalables

Les négociations foncières préalables aux aménagements constituent des étapes clés pour créer les conditions d'une gestion durable de ces derniers et du foncier irrigué. Elles s'appuient sur la reconnaissance des droits coutumiers préexistants, et la construction de standards de compensation et d'indemnisation de la valeur des biens et pertes économiques subies du fait de l'arrivée de l'aménagement. Le fond de terre (superficie), les impenses (arbres, aménagement, etc.), les récoltes perdues du fait des travaux sont ainsi pris en compte dans le calcul des indemnités versées et des superficies attribuées dans le périmètre aménagé (terre contre terre).

Face aux blocages rencontrés dans la prise en compte de la dimension politique des droits existants (propriétaire coutumier vs exploitant), certaines expériences vont plus loin que le critère économique, en introduisant une différenciation en fonction des types de droits existants. À Bagré pôle, les propriétaires coutumiers se sont ainsi vus délivrés des titres fonciers sur les terres aménagées, tandis que les détenteurs de droit d'exploiter n'ont obtenu que des baux emphytéotiques. Cette modalité ne résout pas complètement la problématique de la sécurisation des pouvoirs locaux dans la maîtrise de leur foncier, mais leur reconnaît une prééminence qui peut suffire à mettre en place les conditions d'un consensus.

D'autres dimensions seraient à prendre en compte dans les réflexions sur les négociations. Les débats ont en particulier souligné des aspects environnementaux, la dimension « sacrée » et socio-culturelle de certains sites affectés par les aménagements, le préjudice moral pour les communautés d'un passage d'une gestion collective ancrée dans les coutumes et leurs autorités, à une gestion plus individualisée relevant de l'État et de la chose publique. Autant de dimensions d'importance pour garantir les principes de justice sociale dans les processus conduits.

Dépasser le foncier pour penser la sécurisation des aménagements

La sécurisation foncière est aujourd'hui reconnue comme un prérequis pour la durabilité des aménagements. Il ne faut cependant pas la réduire à

l'émission de titres, qu'ils relèvent de la propriété privée pleine et exclusive, ou de droits d'exploiter.

D'autres facteurs non juridiques, comme la capacité des exploitants à exploiter leur terre (disponibilité de la main-d'œuvre, accès aux intrants, qualité du service de l'eau, etc.), l'existence de débouchés pour l'écoulement des productions, etc., entrent en ligne de compte dans le maintien des droits dans la durée. Le titre n'est finalement qu'un outil parmi d'autres pour assurer la productivité des périmètres.

Les alternatives sont à contextualiser. Elles appellent des démarches agiles et souples qui facilitent l'intégration des aménagements dans les territoires (multi-fonctionnalité et usage) et prennent en compte le profil des exploitants.

> LA GESTION DU FONCIER IRRIGUÉ EN ASIE DU SUD-EST

Quatre grands messages

Les politiques de développement de l'irrigation en Asie du Sud-Est s'accompagnent très souvent de mutations foncières qui ont deux visages complémentaires : concentration foncière et exclusion. En partant du diagnostic que la question du foncier irrigué ne faisait pas l'objet d'une attention particulière, les études ont permis d'identifier cinq grands messages :

- > les droits d'accès et d'usage du foncier irrigué sont institutionnellement reconnus ;
- > le développement d'une agriculture irriguée en zone de forêt et de plaines inondées remet en question les modalités d'accès et d'usages des ressources prévalentes dans ces zones ;
- > bien que les droits des exploitants soient institutionnellement reconnus, une forte insécurité foncière prévaut ; celle-ci est liée aux dynamiques de différenciation agraire ;
- > les dynamiques foncières liées à l'agriculture irriguée doivent faire l'objet d'une attention spécifique de la part des acteurs du secteur.

Des droits sur le foncier irrigué institutionnellement reconnus

Comme cela est le cas dans la plupart des régions du monde, il n'existe pas de cadre spécifique de gouvernance du foncier irrigué en Asie du Sud-Est ; celle-ci se construit *de facto* à l'interface de politiques et cadres réglementaires sectoriels relevant de la gestion des terres, de l'irrigation, de l'eau, mais aussi de l'environnement ou des pêches. Pour autant, la plupart des systèmes irrigués se trouvent dans des régions peuplées et mises en valeur depuis des siècles par les ethnies dominantes et les droits d'accès et

d'usages y sont institutionnellement reconnus – y compris dans certains cas via l'octroi de titres (droits de propriété ou d'usages) transmissibles par héritage ou vente. Cette reconnaissance institutionnelle des droits sur le foncier irrigué trouve son origine dans le fait que l'irrigation a une histoire longue dans cette région du monde et a, de tout temps, constitué un moyen par lequel les autorités ont construit leur autorité et légitimité – ainsi qu'une source de revenu importante (via la taxation notamment).

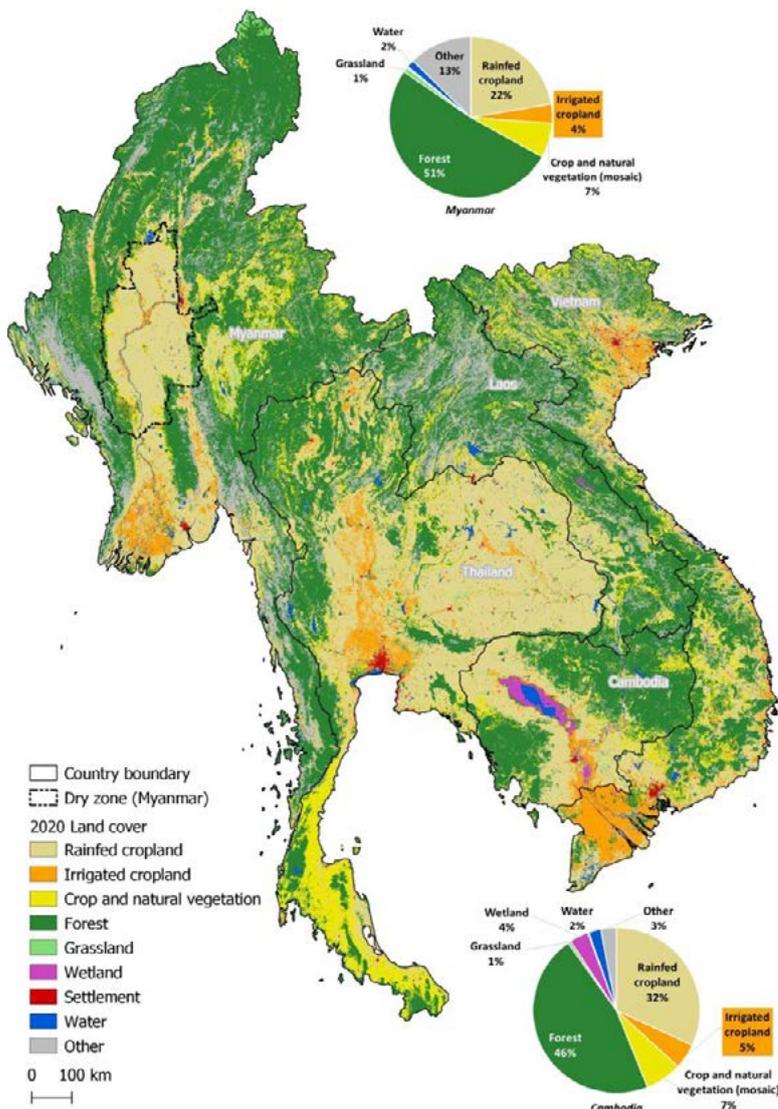
Une remise en cause de l'accès et des usages des ressources dans « les marges »

Au cours des dernières décennies, le développement de l'irrigation s'est déplacé dans des zones qui peuvent être qualifiées de « fronts pionniers » (zones de forêts et ou plaines inondées une partie de l'année). Ces zones se caractérisaient par une multiplicité et une plasticité des usages dans le temps et dans l'espace : abattis-brûlis (souvent par des minorités ethniques) dans les zones forestières ; petite pêche de capture et riziculture inon-

dée dans les plaines inondées. Le développement de l'irrigation et la construction d'aménagements hydro-agricoles dans ces régions a entraîné une spécialisation de l'espace à des fins d'intensification agricole. Cela s'est accompagné d'un double processus de privatisation et d'individualisation des droits faisant peu de cas des modalités d'accès et d'usages des ressources préexistantes. Dans ces zones, le développement de l'irrigation peut donc être source de conflits entre acteurs aux intérêts divergents – un risque que le statut foncier de ces zones où les terres ne sont généralement pas éligibles au titrement (car faisant partie du domaine public souvent pour leur caractère environnemental remarquable) renforce. Dans des contextes où le développement de l'agriculture irriguée est généralement en contradiction avec la législation environnementale en place mais peut se faire à la fois via la mobilisation de fonds gouvernementaux (projets) ou prendre la forme d'investissements privés de la part d'entrepreneurs et investisseurs, le niveau de sécurisation des droits dépend de négociations multi-acteurs qui s'inscrivent dans des réseaux de patronage et d'influence d'où sont souvent absents les petits agriculteurs.

Une insécurité foncière liée aux dynamiques de différenciation agraire

En Asie du Sud-Est, et notamment au Myanmar et au Cambodge où les études ont été conduites, l'irrigation est en grande partie synonyme de riziculture. Les dynamiques du foncier irrigué ne peuvent donc se comprendre qu'en lien avec les dynamiques d'une économie rizicole qui est fortement marchande. La riziculture irriguée intensive dépend aujourd'hui d'une utilisation massive d'engrais chimiques qui se fait sur la base d'un recours quasi généralisé au micro-crédit (formel et informel) mais les infrastructures existantes ne permettent qu'une sécurisation très partielle des apports en eau (du fait d'un manque d'entretien) et les prix du marché restent très volatiles. Ainsi, les agriculteurs sont souvent sujets à un « double squeeze » : rendements et prix faibles ce qui se traduit par des niveaux d'endettement importants. Cet endettement, associé à un marché de la terre libéralisé, aboutit à une concentration des terres dans les mains d'une minorité d'individus faite d'entrepreneurs, d'usuriers et/ou d'investisseurs alors que les petits agriculteurs se retrouvent employés agricoles et/ou métayers sur des terres qu'ils ont été forcés de vendre. Ces phénomènes ont pu être accélérés dans les pays, comme la Birmanie, où le gouvernement n'a pas hésité à reprendre les droits d'usages octroyés si les obligations de mise en culture n'étaient pas respectées pour les redistribuer à des entrepreneurs souvent proches du pouvoir (ceux-ci ayant – ou pas – respecté cette obligation).



Carte Asie du Sud-Est © Jean-Christophe Diépart et Maxime Boutry

Une attention particulière doit être portée au secteur du foncier irrigué

Le foncier irrigué en tant que tel n'est pas vraiment à l'agenda des gouvernements des pays d'Asie du Sud-Est dans lesquels les études ont été menées. Ces gouvernements se sont engagés dans des politiques de formalisation des droits mais les campagnes de titrement mises en œuvre focalisent souvent sur les zones urbaines et périurbaines sujettes à des mutations extrêmement rapides (expansion urbaine, conversion des terres agricoles) et donc considérées comme plus sensibles. Le fait que les droits sur le foncier irrigué soient reconnus *de facto* et que les systèmes irrigués se caractérisent par une certaine stabilité (du moins, en termes de vocation et d'usages des sols : riziculture) explique sans doute ce manque d'attention spécifique des gouvernements mais aussi des bailleurs de fonds qui se limitent la plupart du temps à identifier les détenteurs de droits dans les systèmes dont ils financent la réhabilitation et/ou la construction.

Pour autant, les sources d'insécurité et risques de conflits existent bel et bien, en lien avec (1) le manque de reconnaissance des modalités d'accès et d'usages des ressources préexistantes à l'irrigation dans les zones forestières et inondées mais aussi (2) à d'intenses transactions foncières qu'elles soient formelles et informelles et dont le moteur principal reste l'endettement des petits ménages agricoles. Mieux cerner ces enjeux est nécessaire afin que l'agriculture irriguée ne s'accompagne pas d'une croissance des inégalités et nécessite des approches de planification et de suivi qui soient territoriales, intersectorielles et multi-acteurs.

> LA GESTION DU FONCIER IRRIGUÉ AU MAGHREB

Des réformes foncières favorisant le découplage entre propriété et exploitation

L'étude est revenue sur les trajectoires communes dans les pays du Maghreb qui ont mené au découplage entre la propriété de la terre et son exploitation aujourd'hui. Après les indépendances, les États se sont constitués un patrimoine foncier public ou sous tutelle, géré comme des réserves foncières au service de la politique agricole. À partir des années 1980, le découplage entre propriété et exploitation s'est imposé progressivement dans les pays en suivant plus ou moins les mêmes temporalités via la cession des terres collectives (*arch*) et domaniales. Les réformes des années 2000 se sont inscrites dans les mêmes logiques, suivant une vision plus libérale par rapport à la phase socialiste des coopératives post-indépendances.

Les modalités de concessions varient légèrement selon les spécificités des structures agraires et des acteurs des pays, mais suivent deux grandes tendances :

- > **les « petites » concessions** : redistribution des terres, marché du Faire-Valoir Indirect (FVI) très dynamique, etc. Ces petites concessions ont donc les mêmes contraintes que le *melk* (et notamment l'indivision lors des héritages). C'est les cas des *melk* en Tunisie (Zaghouan) et exploitations agricoles individuelles et collectives en Algérie ;
- > **les grandes concessions** : ce sont les anciennes et nouvelles grandes fermes louées à des grands investisseurs selon des cahiers des charges définis. Il y a des FVI avec un grand contrôle de l'État mais aussi des détournements de ces cahiers des charges. Parmi les grandes concessions, on peut citer les Partenariats Public-Privé (PPP) au Maroc (Tafilalet) ou les grandes Mises En Valeur (MEV) en Algérie, etc.

Dynamiques du foncier irrigué : intensification dans les plaines agricoles et extensions en zones steppiques et sahariennes

Les pays du Maghreb partagent des dynamiques communes avec des priorités agricoles sectorielles propres. Rente pétrolière, importation de denrées alimentaires et « rattrapage » via des programmes de production de produits de consommation pour l'Algérie qui dispose également d'importantes ressources en eaux souterraines. Des eaux superficielles importantes mais sous pression et un secteur agricole moteur pour le Maroc avec une politique de développement de produits de base en parallèle d'une agriculture moderne et de rente tournée vers l'exportation.

En Tunisie, les ressources en eaux sont limitées, il y a eu des aménagements hydro-agricoles publics et privés depuis les années 1970-2000, et depuis, le pays a misé sur d'autres secteurs comme l'éducation et la sous-traitance.

De fait, les dynamiques du foncier irrigué suivent deux configurations dans la région : intensification dans les plaines agricoles via une course à l'eau souterraine, y compris dans les périmètres irrigués avec des eaux de surface (petites et grandes concessions, FVI sur terres publiques) et extensions dans les zones steppiques et sahariennes disposant de réserves foncières et de ressources en eaux souterraines importantes mais fossiles et non renouvelables (boom du palmier dattier au Maroc, nouveaux périmètres en Algérie et au Maroc).

Le développement des pratiques de FVI s'est accompagné d'une réattribution désordonnée des droits fonciers. C'est le cas dans la plaine de pro-

duction maraîchère de la Mitidja en Algérie. L'étude a porté sur huit anciens domaines où les transmissions par héritages des droits de concessions reproduisent des schémas de démembrement des terres publiques, voient le développement d'un marché informel et du recours au partenariat pour contourner le blocage du marché formel. Les concessions sont donc gérées et exploitées par de nouveaux acteurs. On retrouve les mêmes dynamiques en Tunisie avec l'achat des *melk* par des urbains dans la plaine de Zaghouan.

Impacts économiques, manque de préservation des terres agricoles et menace de la crise de l'eau

L'étude a fait une catégorisation du partage de la rente économique : au Maroc, il y a une consolidation de l'agriculture capitaliste à base de salariat agricole et une orientation de l'agriculture familiale et entrepreneuriale vers des activités valorisant les innovations à bas coût et la main-d'œuvre féminine. En Algérie c'est moins un capitalisme agraire qui domine qu'un phénomène de *agricultural ladder* (cf. note de synthèse n° 29 du CTFD), avec la prédominance d'entrepreneurs et petits investisseurs qui se professionnalisent. En Tunisie, le *melk* subit la spéculation et le mitage urbain, et les prix du foncier décollent avec un processus de différenciation-exclusion.

Dans tous les pays, des problèmes liés à un manque de régulation de l'accès et des usages des terres agricoles se posent, notamment dans les zones

périurbaines, avec une attitude trop permissive de la part de l'État en ce qui concerne les terres privées. Bien que des plans locaux d'urbanisme (PLU) existent, il n'y a pas de crédit foncier, de remembrement ni d'obligation de sortie de l'indivision avant toute transaction visant à changer la vocation des terres, ce qui crée un vide dans les politiques foncières. L'absence de mécanismes de protection des terres agricoles est un problème majeur et des solutions seraient à envisager comme la dissociation du foncier et du bâti.

La question de l'utilisation de l'eau est également un enjeu important, la croissance de la consommation en eau suit la même trajectoire que l'expansion des activités agricoles avec des disparités selon les pays. En Algérie, l'essor de l'agriculture irriguée se poursuit tandis qu'elle stagne voire décline en Tunisie où il est estimé qu'il pourrait y avoir un déficit d'un milliard de mètres cubes d'eau, voire plus pour répondre à la demande. Il y est proposé de revenir à une agriculture pluviale lorsque cela est possible, ou une transition vers d'autres secteurs.

Ressources foncières et hydriques : vers une nouvelle gouvernance ?

Les trajectoires actuelles de développement agricole restent axées sur un modèle extractif et sont justifiées par un discours qui affirme que la gestion publique est inefficace et qu'il est impossible de contrôler les terres *melk*. Bien que très largement discutable, ce discours domine aujourd'hui. Les aspects sociaux et environnementaux de ce modèle

Irrigation d'un verger d'oliviers en Tunisie, avec de l'eau souterraine stockée © Crystèle Léauthaud



ne sont pas suffisamment pris en compte, et seule la perspective économique du capital et du travail est considérée. Comme souvent, la solution espérée pour résoudre les problèmes liés à la disponibilité des ressources en eau est technique, et prend aujourd'hui la forme du dessalement de l'eau de mer, alors que l'enjeu de qualité de l'eau – pourtant central – fait l'objet de peu d'attention. Cela reflète une vision techniciste dont il est nécessaire de sortir.

On observe également un « découplage » de l'eau et de la terre alors que dans le passé les droits d'utilisation de l'eau étaient associés aux parcelles. Les études mettent notamment en évidence un phénomène de « transfert horizontal » des terres, les exploitants se déplaçant – souvent en lien avec une diminution de la fertilité des sols qui reste complexe à évaluer.

Pour lutter contre la surexploitation de l'eau et de la terre, il est nécessaire de mettre en place des moyens de régulation foncière comme des outils d'accompagnement et des espaces intermédiaires de contrôle et de suivi. La volonté politique actuelle relève d'une vision à court terme. Même si les crises sociales qu'ont connues les pays du Maghreb peuvent être des points de départ pour inciter les États à réagir, il est important de promouvoir des espaces de dialogue et de décentralisation pour assurer une meilleure gestion des ressources. Au-delà des modes d'exploitation en FIV qui peuvent contribuer à l'épuisement de la qualité et la qualité des ressources en eaux et en terres, ce sont bien des changements de pratiques agricoles et de mentalité qui sont nécessaires, mais aussi une meilleure régulation foncière pour assurer une gestion durable des ressources en eau et en terre.

> DES DÉFIS ET ENJEUX TRANSVERSAUX

Se départir des analyses binaires porteuses d'idéologies et promouvoir des approches contextualisées et processuelles

Les trois chantiers ont mis en évidence plusieurs types et modèles d'irrigation qui s'inscrivent dans des choix de politiques agricoles faisant face à des défis sans précédents (crise climatique, sécuritaire, énergétique, etc.). Si chaque modèle a ses propres caractéristiques, tous font face à des enjeux communs sur la nature des attributaires (paysans vs entrepreneurs), des droits accordés (usage vs propriété privée) sur différentes ressources, ou leurs formes (privée/individuelle vs collective).

Dans des contextes où les ressources se raréfient, où les espaces productifs se réduisent, où les négati-

lités socio-économiques se creusent, où les débats se technicisent et se vident de leur sens politique, les participants ont souligné le risque de verser dans des discours idéologiques qui diaboliseraient certaines approches et en idéaliserait d'autres. Ainsi, tout comme une approche par les communs ne garantit pas à elle seule l'intégration territoriale des aménagements et la prise en compte de la multifonctionnalité et du multi-usage des territoires, les entrées par la propriété privée ne constituent pas non plus un gage de performance.

Les innovations émergent finalement dans un continuum d'expériences prises en tension entre des enjeux économiques (rentabilité, efficacité, etc.) et l'intégration de questions plus sociales et environnementales, avec des avis très différenciés au sein des participants sur les dimensions à privilégier. Le concept même de performance fait débat : ne faudrait-il pas dépasser l'évaluation purement économique basée sur les rendements et la repenser à l'aune de principes de justice sociale, économique et environnementale ?

Repenser la place et le rôle de l'État et de ses opérateurs publics

La place et le rôle de l'État dans les processus d'aménagement sont très variables d'un pays et d'une expérience à l'autre, avec d'un côté des États qui se positionnent davantage dans l'accompagnement des transformations et changements de société à l'œuvre, faute de prise sur ces derniers ; et de l'autre, des États très forts, centralisés et planificateurs qui visent à transformer les pratiques, sans se poser la question du sens que les modèles et systèmes culturels qu'ils promeuvent et poursuivent peuvent avoir pour les exploitants.

Face à la complexification des défis, l'État doit lâcher prise et repenser son rôle de régulation (1) en l'ancrant davantage dans les réalités des acteurs et les spécificités propres à chaque territoire et (2) en adoptant des approches intégrées qui s'intéressent et agissent sur toute la filière de production des aménagements (accès au foncier, à l'eau, aux crédits, à la mécanisation, aux marchés, etc.).

Ces mutations posent la question des nouvelles fonctions à remplir : celle de l'animation du dialogue avec les acteurs des territoires, de la recherche d'alternatives qui prennent en compte les dynamiques contextuelles et les caractéristiques écologiques propres à chaque territoire, et des compétences que cela implique avec des débats en salle sur les opportunités et les risques à ce que les États et ses opérateurs que sont les SAGI et/ou les services ministériels déconcentrés internalisent ces nouvelles fonctions, ou au contraire à ce qu'ils les mettent en œuvre en partenariat.

Les enjeux d'intégration des aménagements : ancrage territorial, articulation avec d'autres usages que l'irrigation, et poids dans les politiques publiques

Les projets d'aménagement, dans certaines de leurs approches et contextes comme en Afrique de l'Ouest ou en Asie du Sud-Est, peuvent fragiliser la multifonctionnalité des espaces. En entraînant une spécialisation des espaces et une forme d'exclusivité d'usage (à des fins de production agricole), les aménagements peuvent être source d'insécurité pour certains usagers et menacer les équilibres socio-écologiques des systèmes agrosylvo-pastoraux. Les investissements dans l'irrigation ont, en outre, partout tendance à accélérer les processus de privatisation de la terre, les différenciations agricoles et l'épuisement des ressources.

Si les projets prennent de plus en plus en compte ces enjeux de préservation de la multifonctionnalité des territoires et de leurs ressources, ils se heurtent à des problématiques de coordination, en particulier d'ordre institutionnel en lien avec la maîtrise d'ouvrage des projets. Dans ces contextes, les participants ont souligné l'importance d'aménagements s'inscrivant dans des approches territoriales qui conçoivent et intègrent à la fois les zones irriguées et les zones non irriguées.

Ces débats ne doivent pas occulter les risques de disparition de l'agriculture irriguée dans certains contextes. En Asie du Sud-Est par exemple, les systèmes irrigués entrent en compétition avec d'autres formes d'agriculture et de secteurs qui apparaissent plus rentables (plantation par exemple ou *boom-crops*/culture industrielle comme le manioc). C'est la manière et le poids des systèmes irrigués dans les réponses aux défis liés à la sécurité alimentaire dont il est question.

Sortir d'une vision « extractiviste » de l'utilisation des ressources

Les participants ont enfin souligné l'enjeu de changer le rapport à la terre et aux ressources en eau. Un consensus a émergé, soulignant que les modèles productivistes sont en échec face aux contraintes d'utilisation durable et intégrée des ressources : « *Nous sommes en train de tuer nos terres et nos ressources en eau* », alors qu'elles sont au cœur du contrat social de toute société. Quel que soit les modèles d'aménagement promus, ils doivent s'inscrire dans des débats qui se jouent en amont, au cœur des choix de société. ●

La rédaction de cette note a été assurée par **Charlotte Ravaux, Aurore Mansion et Jean-Philippe Venot** sur la base des contributions écrites et orales des intervenants de la journée, et des débats qu'elles ont suscités en salle.

Pour en savoir plus

- <https://www.cahiersagricultures.fr/fr/component/toc/?task=topic&id=1607>

Les notes de positionnement Costea sur le sujet par région :

- <https://www.comite-costea.fr/production/note-de-positionnement-foncier-irrigue-au-maghreb>
- <https://www.comite-costea.fr/production/note-de-positionnement-foncier-irrigue-en-asie-du-sud-est>
- <https://www.comite-costea.fr/production/note-de-positionnement-gestion-du-foncier-irrigue-zones-sagi>

Les rapports finaux des études Costea sur le sujet par région :

- <https://www.comite-costea.fr/production/rapport-final-foncier-irrigue-maghreb>

- <https://www.comite-costea.fr/production/rapport-final-sagi-foncier-irrigue>
- <https://www.comite-costea.fr/production/rapport-final-foncier-des-terres-irriguees-myanmar-et-cambodge>

Autres rapports :

- <https://www.fao.org/3/j2601e/j2601e00.htm#Contents>
- <https://www.comite-costea.fr/production/les-politiques-foncieres-et-hydrauliques-au-maghreb-a-lepreuve-des-realites-de-terrain-quels-cadres-legaux-pour-accompagner-les-pratiques-locales>