

Étude de cas SÉNÉGAL du Policy Paper approches territoriales

Action collaborative : Approches territoriales

Quand l'Etat s'investit dans une approche territoriale: Politique publique d'aménagement hydro-agricole en rive gauche du fleuve Sénégal

Coordinatrice des auteurs principaux : Meriem Jouini (Consultante/Chercheuse).

Auteurs principaux : Patrick D'Aquino (Cirad), Sidy Mohammed Seck (Université Gaston Bergé, Sénégal).

Auteurs contributeurs : Omar Fedior (SAFET Consulting, Sénégal), Alassane Ba (SAED- Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé), Jean-Yves Jamin (Cirad).

INTRODUCTION

La politique d'aménagement hydro-agricole de la rive gauche (partie sénégalaise) de la vallée du fleuve Sénégal (VFS), qui a pour but de faire de la rive gauche du Fleuve, le « grenier à riz » du pays, a débuté en 1960 avec la création de l'Organisation autonome du Delta (OAD) et la poursuite des premiers investissements réalisés sous la colonisation française. Cette politique nationale est poursuivie par la SAED¹ (créée en 1965)² en s'articulant à la politique sous-régionale de gestion du bassin du fleuve, et du système de grands barrages qu'elle recouvre, qui rassemble les quatre pays riverains (Guinée, Mali, Mauritanie, Sénégal). Des périmètres irrigués y sont donc progressivement aménagés pour la culture du riz (deux cultures visées par année). Cela a commencé par le delta du fleuve

Sénégal, puis la Moyenne Vallée dès 1964 et la Haute Vallée à partir de 1974.

L'amélioration de la disponibilité de l'eau durant l'année a des impacts sur les investissements hydroagricoles et la mise en valeur, car il devient à présent possible de cultiver pendant toute l'année. On assiste alors à la multiplication, pas ou peu contrôlée, de petits périmètres indépendants, cherchant à tirer parti de cette opportunité, et s'alimentant en eau de façon anarchique dans le réseau hydrographique et hydraulique géré par la SAED.

Toutes ces évolutions poussent la SAED à « regarder au-delà de ses périmètres ». La SAED répond alors de façon stratégique à ces évolutions du contexte national et international sur des approches plus décentralisées et territoriales de l'appui au développement. En 1997, la Société se positionne ainsi, lors d'un dialogue intense avec les autorités, les bailleurs de fonds et les acteurs de la Vallée³, sur l'accompagnement des nouvelles collectivités locales et des organisations de producteurs. Les appuis de la SAED s'approfondissent et se diversifient au cours des décennies 2000-2020 : gestion de l'occupation des sols et des

¹ Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé.

² Le 20 janvier 1965, l'OAD fut supprimée et remplacée par la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta (Saed). En 1972, la zone d'action de la Saed fut étendue à la Basse Vallée (zone de l'OAV) puis en 1974 à l'ensemble de la rive gauche, de Saint-Louis à Kidira (720 km par route) en traversant quatre départements (Dagana, Podor, Matam et Bakel).

³ Séminaire de Ndiaye, 1997.

ressources naturelles, outils de gestion foncière, fonds communal d'appui au développement économique local, etc. Cette longue et riche expérience forme aujourd'hui un acquis reconnu au niveau national, qui pourrait favorablement alimenter des politiques publiques nationales soutenant les approches territoriales, au-delà de la Vallée elle-même et des zones irriguées.

Ce développement important, et progressif, des approches territoriales est aussi dû à un partenariat de longue date entre la SAED et l'AFD, et plus largement l'aide française, qui a contribué à préserver et développer une solide ligne directrice et stratégique sur le long terme

grâce à une grappe successive de projets ayant permis de consolider les acquis et de faire des retours d'expérience. Il a ainsi bénéficié d'un apport technique régulier facilitant l'innovation en appui au développement territorial.

Dans le cadre du COSTEA, pour analyser comment inclure la gestion de l'eau agricole dans la gouvernance et le développement des territoires ruraux, nous avons choisi l'étude de cas du bassin du fleuve Sénégal afin de caractériser et analyser le degré d'investissement dans une approche territoriale. La période couverte par l'étude de cas est entre 1990-2020.

Encadré : Démarche d'analyse de l'étude de cas

L'analyse des études de cas s'est basée sur une grille des critères d'analyse construite au sein d'un groupe d'expert (Annexe 1). La grille a été construite pour aider à fournir des éléments de base du contexte afin de caractériser le territoire, le type d'investissement hydroagricoles les différents acteurs et les bailleurs de fond. L'objectif essentiel de cette grille est d'analyser les différentes approches mises en œuvre dans le cadre d'un ou des investissement(s) / projet(s) hydroagricole(s). La grille a permis de couvrir les trois grandes phases des projets : 1) Le contexte historique local et national et la nécessité du projet, 2) la phase construction du projet pour analyser l'approche mise en œuvre ou l'évolution de l'approche au cours du projet, suite à une adaptation aux conditions socio-politiques existants, et 3) la phase post-projet en analysant les principaux résultats et impacts du projet à l'échelle locale à court et long terme et en précisant les différents facteurs qui ont permis la pérennité du projet ou les problèmes qui ont conduit le projet à l'échec. Cette grille a été ensuite validée par les participants du groupe « Approches Territoriales » du COSTEA. Pour cette étude sur la vallée du Fleuve Sénégal, l'équipe a complété l'approche générique en analysant plus en détail l'investissement de la société d'aménagement dans une approche territoriale.

PRESENTATION DE L'ETUDE DE CAS ET APPROCHE

Présentation de l'étude de cas et contexte historique

Le bassin du fleuve Sénégal s'étend sur la Guinée, le Mali et la Mauritanie (Figure 1).

Jusqu'à dans les années 1980, l'exploitation des aménagements hydro-agricoles de la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal était organisée en régie avec une gestion foncière assurée par la SAED. Puis la *Nouvelle politique agricole* (NPA) de libéralisation a ouvert en 1984 l'exploitation hydro-agricole à des groupements indépendants de producteurs et à des privés. Une Caisse nationale de crédit agricole (CNCAS) est créée à cette date pour financer les producteurs. A partir de 1987, la SAED abandonne progressivement ses activités

productives et commerciales pour se concentrer de façon exclusive sur des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de conseil aux producteurs irrigants. Cela s'est accompagné d'une réorganisation et une restructuration complète de la société.

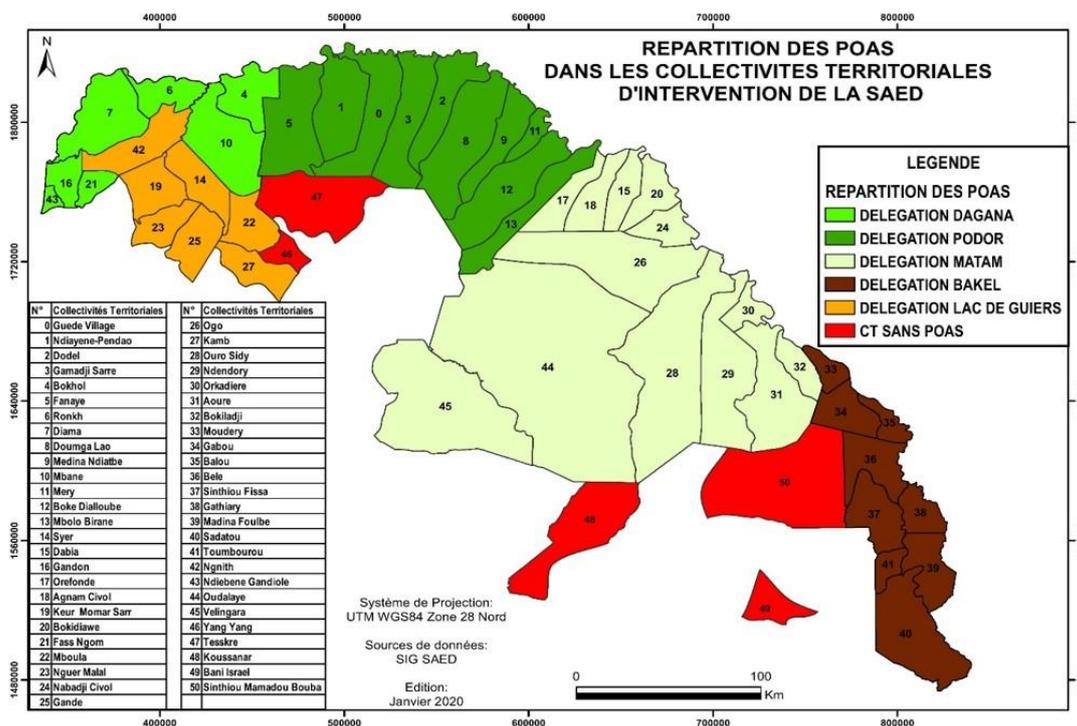
Cette politique s'accompagne en 1987 du reversement des zones pionnières (gérées par la SAED pour le compte de l'Etat) en zones de terroirs, où les conseils ruraux (collectivités locales) assurent la gestion du foncier. Les affectations foncières auxquelles ces derniers procèdent alors entraînent un développement non contrôlé de petits périmètres irrigués familiaux et privés, souvent sans l'assise technique et financière permettant leur durabilité. Cependant, dans les grands périmètres irrigués, cette nouvelle politique équilibre mieux le partenariat entre la société d'aménagement et les organisations de producteurs.

A la même période, les barrages de Diama (1986) et de Manantali (1989), gérés par l'Organisation sous-régionale pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), améliorent la disponibilité de l'eau durant l'année, ce qui va impacter favorablement les investissements et la mise en valeur car il devient en conséquence possible de cultiver pendant toute l'année. On assiste alors à la multiplication, pas ou peu contrôlée, de petits périmètres indépendants, cherchant à tirer parti de cette opportunité, et s'alimentant en eau de façon anarchique dans le réseau hydrographique ou dans le réseau hydraulique géré par la SAED.

Un bureau de Suivi-Evaluation est créé en 1992¹ ; il va construire une base de données socio-économiques, puis géographiques (SIG) avec une première cartographie du Delta, couvrant la diversité des aménagements hydro-agricoles et de leurs modes d'exploitation.

Le 16 Juin 1992, le Plan directeur de développement intégré de la Rive Gauche (PDRG)¹ est approuvé par l'Etat du Sénégal, les Partenaires techniques et financiers (PTF), et les communautés rurales. Ce plan prend en compte l'ensemble des terres irrigables et pose, dans un document cadre, l'approche territoriale au cœur des enjeux. En 1996, l'Acte 2 de la politique nationale de décentralisation renforce les compétences des collectivités locales en matière de gestion foncière et territoriale. Cette période voit aussi se renforcer une réflexion nationale, et de vifs débats, sur une réforme foncière modifiant les droits d'accès aux terres sur des zones de terroir.

Figure 1 : Carte de la répartition des Poas dans les collectivités territoriales d'intervention de la SAED (SIG SAED, 2020).



Grille de niveau d'investissement dans une approche territoriale

Le terme d'approche territoriale peut recouvrir une multitude de significations et d'actions, que ce soit dans le cadre d'un projet, d'un programme ou plus largement d'une politique d'investissement hydro-agricole. Pour clarifier

cette diversité, en particulier dans l'intensité de l'action « territoriale », une typologie est proposée ici, tentant de distinguer des niveaux de plus en plus intenses d'implications d'une société d'aménagement dans une dimension territoriale. Le niveau d'approche territoriale de l'étude de cas sera ainsi ensuite balayé à partir de cette typologie.

La typologie propose de mettre en exergue quatre niveaux d'intensité progressive dans l'émergence d'une approche territoriale au sein d'un programme hydro-agricole :

- **Niveau 1 : Recueil et gestion de connaissances concernant l'affectation et l'usage des sols en zone irriguée**

C'est un premier niveau d'approche territoriale où l'on ne se contente pas seulement de suivre l'usage et la gestion de l'eau, mais où on met aussi en œuvre des actions pour cartographier et suivre les formes d'utilisation et de valorisation des sols dans la zone irriguée, ainsi que les dynamiques de changement d'usages.

- **Niveau 2 : Implication des acteurs locaux de la zone irriguée dans la gestion de l'utilisation des terres en zone irriguée, au-delà de la « simple » gestion de l'eau**

L'approche territoriale mise en œuvre est ici un peu plus développée. Alors que le premier niveau consiste essentiellement en des actions de collecte, d'organisation, d'analyse et de partage de données menées de manière volontaire par la société d'aménagement, ce deuxième niveau implique des actions avec la participation des usagers dans les processus de décision et de gestion concernant l'usage des sols en zone irriguée. Il élargit également les analyses socio-économiques au niveau des organisations paysannes et des autres acteurs des filières agricoles.

- **Niveau 3 : Intégration de connaissances et d'enjeux concernant l'espace non irrigué**

L'approche territoriale s'approfondit, en investissant dans la prise en compte de l'espace non irrigué du territoire local⁴, d'abord pour son suivi, puis, plus profondément, pour sa gestion, le plus souvent en accompagnant les acteurs locaux chargés de cette gestion.

- **Niveau 4 : Des investissements en dehors de l'espace irrigué**

Le programme choisit d'investir encore plus dans une approche territoriale, en programmant et réalisant des investissements

en dehors de la zone irriguée, de façon à accompagner un développement durable du territoire local englobant les zones irriguées et non irriguées. Les services étatiques déconcentrés et les collectivités locales sont alors partenaires à part entière du programme.

APPLICATION A L'ETUDE DE CAS DE CETTE GRILLE DE NIVEAU D'INVESTISSEMENT DANS UNE APPROCHE TERRITORIALE

Recueil et gestion de connaissances concernant l'affectation et l'usage des sols en zone irriguée

Concernant notre étude de cas, la mesure phare de ce premier niveau a consisté en la mise en place d'un système d'information sur l'usage et l'appropriation des sols dans la zone irriguée. Ce système d'information doit amener le programme à développer une stratégie d'accompagnement de l'affectation et de l'usage des sols en zone irriguée, qui comporte une première dimension d'approche territoriale : programme d'amélioration des usages du sol pour plus de durabilité, politique de structuration des procédures d'affectation de sols en irrigué (incluant un mécanisme de financement de ces procédures et de leur intégration dans le système d'information), suivi socio-économique de l'usage du sol en zone irriguée. Ce système d'information comprend également et progressivement des données et des analyses sur les performances de l'agriculture irriguée au niveau des exploitations agricoles en complémentarité avec les autres activités agricoles des exploitations familiales (ménages agricoles).

Dans le cas de la Vallée, le contexte qui a connu la mise en œuvre de ce premier niveau au début des années 90 était difficile : installation incontrôlée de petits périmètres irrigués paysans ; grands périmètres irrigués sous-exploités en saison sèche ; difficultés paysannes de financement des campagnes agricoles. En 1992, la création d'un bureau de suivi-évaluation et le développement des compétences de ce bureau en ce qui concerne le suivi-évaluation socio-économique, ont permis la mise en place d'une base de données couvrant toutes les exploitations (des périmètres publics et privés) ainsi que d'un SIG. L'alimentation régulière, et le suivi des bases de données devraient permettre de pouvoir suivre les dynamiques d'investissements en cours à

⁴ La notion de 'territoire local' (au-delà de la zone irriguée) peut recouvrir des réalités très diverses selon le contexte mais aussi la politique du programme : villages dont certains membres sont affectataires dans la zone irriguée, territoires administratifs locaux (type commune), circonscription plus large, pouvant aller jusqu'à l'échelle régionale.

l'échelle du territoire, et donc de pouvoir ajuster les mesures d'accompagnement en adéquation avec les dynamiques localisées.

Implication des acteurs locaux de la zone irriguée dans l'organisation pour l'utilisation des terres en zone irriguée, au-delà de la gestion de l'eau

Dans la Vallée, une politique de transfert de la gestion des aménagements est initiée à partir de 1990. Un contrat de concession régit alors les droits et devoirs de la SAED et des exploitants dans la gestion du périmètre, tandis qu'une Note d'entretien et de gestion (NEG) définit les normes et modalités d'entretien des infrastructures hydrauliques. Ceci s'est accompagné de la structuration des groupements d'usagers en Unions hydrauliques (UH) regroupant sur chaque périmètre transféré les organisations de producteurs qui l'exploitent (sections villageoises, groupements d'intérêt économique) ; puis de la création d'une Fédération des périmètres autogérés (FPA) en 1994, faitière des UH présentes dans le Delta. Le transfert de gestion des périmètres de la SAED vers les UH a également été accompagné par la création en 1995 du Centre interprofessionnel pour la formation aux métiers de l'agriculture (CIFA), ensuite progressivement autonomisé de la SAED. Enfin, la SAED s'est fortement impliquée dans la structuration des interprofessions : Comité interprofessionnel de la filière riz (CIRIZ) en 1997, Comité national de concertation sur la filière tomate industrielle (CNCFTI) en 1998, dont la SAED a assuré le secrétariat jusqu'à récemment, et de manière plus distante, l'Association des producteurs d'oignon de la Vallée (APOV) en 1998, aujourd'hui fondue au niveau national dans l'Interprofession oignon du Sénégal (IPOS).

Une approche territoriale de la gestion des infrastructures hydrauliques, puis de la mise en valeur, s'est progressivement développée à partir de 2002, avec la création de fonds de maintenance, soit des infrastructures d'irrigation, soit d'infrastructures d'intérêt général⁵. Puis en 2007, un arrêté primatorial portant Charte du domaine irrigué de la VFS

⁵ Fonds de maintenance des adducteurs et émissaires de drainage (FOMAED) ; Fonds mutuel de renouvellement des stations de pompage et des équipements hydromécaniques (FOMUR) ; Fonds de maintenance des infrastructures d'intérêt général

(CDI) établit des normes d'aménagement et d'exploitation en irrigué des terres. La CDI est un outil de gestion des terres du domaine irrigué de la VFS, fondé sur un engagement contractuel entre l'Etat, les collectivités territoriales et les affectataires, en complément des dispositions réglementaires en vigueur et visant une utilisation optimale et sécurisée des ressources « terres » et « eau ». La finalité du processus était de disposer d'un document de référence établissant les normes de gestion, d'accès et d'utilisation du domaine irrigué à l'échelle de toute la vallée du fleuve.

Intégration de connaissances et d'enjeux concernant l'espace non irrigué

Depuis la fin des années 1980, le secteur agricole de la VFS a été marqué par de nombreux changements politiques (cf. première partie), qui ont entraîné d'importantes évolutions des dynamiques agricoles, dominées par la privatisation, et une gestion déconnectée des terres et de l'eau, du fait de responsabilités partagées entre différents acteurs. L'enjeu est donc de pouvoir progressivement s'assurer du dialogue, à l'échelle territoriale, entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des terres et de l'eau.

En 1996 un programme de recherche-développement sur l'agriculture irriguée (PSI) installe dans la Vallée une équipe associant recherche nationale et française⁶, qui construit un partenariat étroit avec la SAED. Cette équipe inclut géographes et socio-économistes, qui vont soutenir le développement, à la SAED, des outils d'une approche territoriale. Avec cet appui technique, s'opère en 1997 une entente formelle entre les collectivités locales de la Vallée, les représentants paysans, et la SAED pour un accompagnement par la SAED et la recherche, de la gestion décentralisée des territoires dans la vallée. Cela concerne particulièrement « l'opération pilote Poas », méthode originale d'accompagnement et de formation des collectivités locales pour la gestion des usages des terres et des ressources naturelles. L'opération comprend la réalisation participative d'un SIG organisé autour d'un

(FOMIIG) ; Fonds de maintenance des périmètres irrigués (FOMPI).

⁶ Institut sénégalais de recherche agricole (Isra), Centre international de recherche agronomique pour le développement (Cirad) et Institut de recherche pour le développement (Ird).

découpage du territoire de la collectivité locale en zones d'usage du sol, assorti de règles pour la reconnaissance et la gestion de ces différents usages. A partir de 2010, des outils complémentaires sont élaborés et ajoutés à l'approche Poas : un Système d'information sur le foncier (irrigué et non irrigué), qui comprend à la fois le recueil d'une information sur la diversité des droits locaux sur les différentes parcelles, mais aussi, la mise au point de procédures d'enregistrement et de gestion de ces droits, et la formation d'équipes communales à cet effet. Durant la période 2012-2020 l'approche Poas et ces outils additionnels sont progressivement étendus par la SAED à toutes les collectivités locales du Delta et de la Vallée.

Des investissements en dehors de l'espace irrigué

Après des décennies d'investissements en zone irriguée, l'un des principaux enjeux est celui du rééquilibrage du développement territorial afin de doter les portions exondées des territoires communaux d'infrastructures renforçant les moyens de développement économique hors irrigation.

L'objectif de mise en valeur d'un territoire par l'irrigation est aujourd'hui compris comme la mise en valeur d'un territoire axé sur l'irrigation, mais comprenant aussi des espaces non irrigués dont la mise en valeur est une composante intrinsèque de la réussite de l'exploitation des périmètres irrigués, cette réussite visant des enjeux économiques, mais aussi sociaux et environnementaux¹.

Pour ce faire, les politiques de mise en valeur par l'irrigation comprennent aujourd'hui un volet important d'appui au développement territorial, basé sur un triptyque sécurisation foncière, approches filières et Fonds d'investissement communautaire (FAI). L'innovation la plus importante, vis-à-vis des politiques passées d'accompagnement de l'irrigation, est la présence d'une ligne de financement de ce FAI dédiée aux investissements pour la mise en valeur de l'espace non irrigué. Les priorités, choix et localisation de ces investissements pour les infrastructures sont effectués par les acteurs du territoire (conseils municipaux, organisation de producteurs/productrices...).

Tableau 1 : Objectifs du fonds d'investissement communautaire et projets éligibles au FAI.

Objectifs du FAI	Projets éligibles au FAI
<ul style="list-style-type: none"> • Apporter un appui budgétaire aux communes dans le cadre du financement des investissements inscrits dans le PAI • Faciliter l'accès aux équipements et infrastructures collectives de production, de transformation et de commercialisation • Identifier les organisations porteuses (GIE, Union, GPF, Coopérative, etc.), pour les montages institutionnels (contrat de concession, etc.) et leurs accompagnements dans la gestion des équipements et investissements (appui-conseil, gestion/comptable, gestion administrative et financière, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jardins maraichers des femmes ▪ Production de poulets fermiers ▪ Unité de transformation et de valorisation des produits locaux ▪ Périmètres maraichers ▪ Magasins de stockage ▪ Aires de séchage des produits agricoles ▪ Banque de céréales ▪ Parcs à vaccination ▪ Mares et abreuvoirs ▪ Forage pastoral ▪ Parcelles fourragères ▪ Centrale d'achat de produits d'élevage ▪ Aménagements de pare feux ▪ Matérialisation des zones de vocation et de parcours du bétail ▪ Réfection de pistes de production.

RETOUR D'EXPERIENCE :

DES INVESTISSEMENTS SUR UNE APPROCHE TERRITORIALE QUI ENTRAINENT UNE EVOLUTION DES STRUCTURES D'APPUI

En conclusion, il faut noter que le passage d'un développement de l'irrigation à celui d'un développement territorial concerté induit inévitablement une évolution des métiers des personnels en charge d'accompagner les producteurs, les communes et l'ensemble des acteurs filières. Ainsi, les rôles et responsabilités des conseillers agricoles en irrigation et des cadres technique sont amenés

à évoluer, intégrant des compétences et des savoir-faire différents. Les synergies avec d'autres acteurs du développement tels que les Agences régionales de développement, les Directions du développement rural et les services de techniques (p.ex. de l'élevage), se multiplient et constituent la clé pour inscrire la stratégie du programme dans une dimension intégrée et multi-scalaire. C'est une évolution progressive, de long terme, qui implique, d'un côté, et derrière une évolution des métiers, une évolution des postures et parfois même des mentalités, et de l'autre, une exploitation diversifiée des ressources avec une évolution des formes et des techniques de cette exploitation pour en assurer la durabilité. Cette construction est en cours dans la vallée depuis une trentaine d'années.

ANNEXE

Annexe 1 : La grille d'analyse des études de cas.

Données de base	<ul style="list-style-type: none"> • Contexte climatique • Type de projet de développement / investissement hydroagricole • Période couverte par l'étude de cas • Niveau de décentralisation dans le pays (cadre légal, mandats et gestion des fonds transférés) • Source de financement du territoire (1-pour l'investissement, 2- pour le fonctionnement) (Etat, Bailleurs de fonds (prêts et/ou subv.), taxes locales) • Echelle(s) / territoire
Contexte/historique	<ul style="list-style-type: none"> • Contexte du projet (initiation, portage etc...) • Quelle situation des modes de concertation locales existants et quels outils et méthodes de diagnostics utilisés? • Quel est le rôle de l'eau agricole dans le développement local?
Construction du projet : stratégie et approche	<ul style="list-style-type: none"> • Objectifs du projet/des projets si profondeur historique • Les risques considérés par les décideurs avant la mise en place du projet de développement • Approche de mise en œuvre du projet choisie • Montage institutionnel de mise en œuvre du projet lui-même et stratégie de sortie • Acteurs impliqués dans le processus
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Résultats/impacts de l'investissement (sur le plan social, économique et environnemental) • Résultats/impacts de l'investissement sur le territoire à court, moyen et long terme • Niveau de participation des acteurs locaux • Un dispositif d'animation territoriale a-t-il été mis en place et quel était-il?
Retour d'expérience	<ul style="list-style-type: none"> • Contraintes et difficultés de mise en œuvre de l'investissement hydroagricole • Un dispositif de suivi-évaluation du projet a-t-il été mis en place et quel était-il? • Pérennité de l'investissement/infrastructure (oui/non; comment, pourquoi?) • Impacts de l'investissement sur la durabilité et la résilience du territoire