

Problématique de trois systèmes irrigués en Afrique

(Fleuve Niger, Fleuve Sénégal, Lac Alaotra)

Bilan et évolutions institutionnelles

II

Les questions centrales

La libéralisation des économies, les phénomènes généralisés de croissance démographique et d'urbanisation ouvrent de larges perspectives, d'une part, aux productions vivrières locales et en particulier à la riziculture qui devrait rester largement dominante sur les périmètres, et, d'autre part, aux autres productions irriguées (fruits et maraîchage notamment). Le marché n'est pas une contrainte au développement de ces productions sous réserve de leur compétitivité et de leur accessibilité aux circuits de commercialisation. (Ce problème est crucial à Madagascar où la dégradation des infrastructures routières condamnent les bassins de production à un dangereux repli sur eux-mêmes).

Outre ces évolutions générales communes, trois grands thèmes de préoccupation nous paraissent dominer la problématique des trois régions :

- la gestion, la conservation des ressources naturelles et les possibilités d'extension,
- la maintenance du patrimoine aménagé : infrastructures et périmètres d'irrigation,
- la compétitivité, la sécurité foncière et la différenciation des exploitations irriguées.

Ces facteurs, de notre point de vue, constituent des contraintes fortes ou des éléments moteurs de l'évolution des systèmes observés. Ils structurent des propositions d'actions stratégiques décrites sommairement à la fin de cette étude générale.

1. *La gestion et la conservation des ressources naturelles*

- C'est une préoccupation qui s'inscrit dans le long terme et qui est principalement du ressort de l'État.

Elle est le lieu d'expression par excellence de la «bonne gouvernance» qui se traduit d'abord par l'existence d'un **cadre législatif et réglementaire** régissant les différents usages des ressources collectives, en eau et en sols, et par un dispositif de contrôle approprié de son application.

C'est également le domaine de la **planification** des investissements publics où se définissent les objectifs, les opérateurs, les méthodes et les priorités. Il implique un dispositif de suivi technique, économique et financier s'appuyant sur des données objectives et actuelles.

Ajoutons que cet ensemble de fonctions implique l'organisation d'une réelle **concertation** entre les divers usagers et les pouvoirs publics, indispensable aux décisions d'arbitrage et à une planification fondée.

Ce bref rappel pour souligner l'ampleur des lacunes et dysfonctionnements institutionnels actuels d'autant plus graves que la question est complexe et la ressource rare.

Au Sénégal, nous avons souligné la nécessité de réviser en rive droite, comme en rive gauche les objectifs de développement des superficies irriguées compatibles avec les ressources disponibles réelles telles qu'elles sont appréciées aujourd'hui, et de réaffirmer l'autorité internationale de l'OMVS, distincte de ses sociétés de gestion, sur l'utilisation des eaux et notamment sur tout nouveau prélèvement.

Le souci de la gestion de l'eau doit également sanctionner les gaspillages, notamment en agriculture où ils s'avèrent importants. Il pourrait conduire à fixer des quotas mensuels en volumes d'eau autorisés aux différentes unités de prélèvement (stations de pompage des périmètres « publics » et privés, et à mettre en place une **police des eaux** qui s'avèrera indispensable à court terme.

Au Mali, bien que les contraintes hydrauliques s'avèrent moins aiguës et la concurrence moins vive entre les différents usages, il apparaît nécessaire de mieux cerner les disponibilités en période d'étiage qui devraient être rapidement un facteur limitant aux extensions envisageables. Un nouveau Schéma Directeur d'Aménagement est en cours de préparation. En tout état de cause, une meilleure maîtrise de l'eau à la parcelle est également nécessaire, et à elle seule elle justifierait la mise en place d'un réel partenariat entre une organisation d'usagers et l'Office du Niger.

Au Lac Alaotra, l'absence totale d'institution spécialisée crée un vide extrêmement préjudiciable à cet ensemble de questions. Nous avons souligné que l'intense érosion des collines entourant les plaines irriguées du fait d'une colonisation anarchique et accélérée des terres, de leur déboisement et des pratiques de feux de brousse, est de nature à condamner l'aménagement hydraulique à plus ou moins longue échéance. Aucune solution globale – au demeurant fort coûteuse – n'est en préparation...

- La conservation des sols irrigués exige le bon fonctionnement des réseaux de drainage et d'assainissement, nécessaire au maintien de la nappe éventuellement salée, à bonne distance du système racinaire des plantes. Bien qu'il n'y ait pas lieu de dramatiser ce problème lorsque les équipements nécessaires sont réalisés, certaines zones dans le Delta du Sénégal et sur les périmètres nord de l'Office du Niger nécessitent des protections particulières.

Elles n'ont de sens que si chaque usager est tenu de les utiliser (contrairement aux pratiques courantes au Sénégal et en Mauritanie) et de **respecter un cahier des charges** définissant les obligations de raccordement et d'entretien. Le suivi des nappes dans les zones sensibles s'avèrent bien entendu nécessaire (rôle des cellules OMVS nationales). Ces questions d'aménagement des réseaux de drainage comme des adducteurs et réseaux d'irrigation touchent évidemment à la gestion foncière quel que soit le statut des terrains. Il est clair que, dans les zones agricoles où l'activité est conditionnée par l'irrigation, les réseaux primaires d'adduction et d'assainissement vont constituer la trame des implantations agricoles. Il apparaît indispensable que les gestionnaires du foncier, quels qu'ils soient, disposent d'un plan directeur des aménagements et des outils correspondants afin de guider et d'organiser les implantations nouvelles. Ces plans sont particulièrement nécessaires dans les zones où les extensions sont envisageables (terres libres et disponibilités en eau) dans le Delta du Sénégal (rive droite et rive gauche) et le Delta intérieur du Niger (étude en cours).

- Les préoccupations écologiques doivent, au delà des polémiques et attitudes démagogiques auxquelles elles donnent souvent lieu, s'inscrire à leur « juste place dans les préoccupations des planificateurs et les choix des décideurs. Elles doivent souvent être sereinement et objectivement entendues et prises en compte dans le cadre d'une planification ouverte d'abord au niveau local, siège des actions les plus courantes du développement et au niveau régional qui est celui de la cohérence des interventions publiques.

Les grandes infrastructures – telles que les barrages réalisés cette dernière décennie sur le fleuve Sénégal – perturbent fortement les activités traditionnelles – pêche, agriculture de décrue, élevage, et modifient les écosystèmes naturels. Les effets négatifs sont brutaux alors que les bénéfiques ne sont que progressifs et parfois aléatoires. L’art de la gestion consistera à ménager les transitions, réduire les nuisances, assurer le maintien d’une crue artificielle du Sénégal, protéger et réalimenter en eau les zones écologiquement sensibles, etc. tout en favorisant les effets positifs attendus. Les actions devant accompagner la mise en exploitation des grands ouvrages peuvent être importantes et coûteuses, elles impliquent la concertation, sans dogmatisme, des bailleurs de fonds et la mise en cohérence de leurs programmes d’intervention.

2. *La maintenance du patrimoine aménagé*

C’est une question fondamentale qui conditionne la pérennité des installations. C’est avant tout une question de mobilisation de ressources financières à un niveau suffisant pour la réalisation des travaux d’entretien et de renouvellement indispensables au bon fonctionnement permanent des installations.

Deux catégories d’équipement sont à considérer :

- **Les infrastructures hydrauliques générales**, communes à plusieurs unités hydro-agricoles voire à plusieurs catégories d’usagers. Le financement de leur maintenance est à la charge de l’État qui en général recherche une contribution accrue des usagers.
- **Les périmètres irrigués à gestion publique ou privée**, constitués par un ensemble d’ouvrages et d’équipements spécifiques à chaque unité (y compris parfois des adducteurs primaires, voire des réservoirs qui leur sont propres et exclusifs). Les usagers assurent, par le paiement d’une redevance, en principe la totalité des charges de maintenance.

2.1. **La maintenance des infrastructures générales**

Elles est essentielle et prioritaire car le bon fonctionnement des périmètres en dépend. Le coût réel des charges d’entretien et de renouvellement (gros entretien et réparation) est mal cerné en général.

Au Sénégal, ces charges concernent à la fois les ouvrages OMVS qui font l’objet d’une redevance modique que la SAED est censée recouvrir (pratiquement aucun périmètre outre la Compagnie Sucrière Sénégalaise ne l’acquitte) et les ouvrages « structurants » de la SAED à la charge de l’État avec le concours de certains bailleurs de fonds. Celui-ci serait de l’ordre de 2 milliards CFA/an. Ce montant couvre en fait diverses dépenses (parfois de remises en état consécutives à des retards d’entretien courant, les dépenses d’énergie des grosses stations de pompage collectives ou l’ouverture de pistes...). Les études en cours doivent permettre d’évaluer le niveau « normal » de cette charge et les modalités nouvelles du financement et de la gestion d’un « Fonds d’Entretien » à constituer. Cette réflexion nécessaire devrait également prendre en considération les contributions des périmètres « privés » actuellement exonérés de toute redevance d’eau. Le coût de cet entretien devrait, a priori, être d’environ 20000 F.CFA par ha.

Au Mali, l’entretien des ouvrages primaires est également assuré par l’État. Le montant des dépenses est d’environ 250 millions/an pour des ouvrages qui viennent partiellement d’être réhabilités (sur financement extérieur). Aucune provision n’est constituée par l’Office du Niger chargé de leur exploitation. Comme nous l’avons souligné, une augmentation de la redevance de l’ordre de 20000 F.CFA/ha devrait permettre de soulager complètement l’État de sa participation budgétaire. Elle nous paraît économiquement possible, surtout si les autres opérateurs (riziers et commerçants) pouvaient y contribuer.

À l'Alaotra, la question de l'entretien des ouvrages de régulation d'amont et de transfert aux périmètres se pose avec une évidente acuité. Comme nous l'avons souligné, devant l'incapacité de l'État à supporter cette charge, comme au temps de la SOMALAC, un projet de constitution d'un «Fonds d'Entretien» est envisagé à l'initiative des groupes commerçants et usiniers privés. Il devrait mobiliser des contributions des collectivités territoriales, des agriculteurs et des autres agents économiques directement ou indirectement concernés par la production rizicole régionale. Ce projet essentiel pour le court terme peut être l'occasion d'un refondement original des institutions concernées du Lac Alaotra, que l'aide internationale se doit de soutenir.

Notons que le coût annuel de cet entretien qu'il convient de préciser ne saurait être inférieur à 5 milliards de Fmg, entre 5 et 10 % du Produit Brut des périmètres concernés.

2.2. La maintenance des périmètres irrigués

- L'insuffisance généralisée des dépenses d'entretien et la faiblesse ou l'absence de provisions pour renouvellement ont conduit à la **pratique des «réhabilitations»**. D'importants programmes ont été mis en œuvre dans les années 80 et se poursuivent encore aujourd'hui, le plus souvent sans réserve de la part des bailleurs de fonds malgré les coûts élevés (entre 20000 et 40000 F/ha) et les effets quelque peu pervers vis à vis des usagers et de leurs organisations, ainsi confortés dans leurs habitudes de ne pas payer l'eau à son prix de revient.

Au Sénégal, ces réhabilitations concernent essentiellement les grands périmètres collectifs d'origine publique. Les unités à gestion privée, ainsi que les petits périmètres villageois, soumis aux mêmes exigences, sont «condamnés» à assurer leur renouvellement ou à disparaître. C'est ainsi que près de 40 % de PIV sénégalais et des PPI mauritaniens, créés depuis vingt ans, ont cessé de fonctionner faute de pouvoir remplacer leur groupe motopompe.

Le défaut généralisé de provisions pour renouvellement permettant de faire face aux grosses réparations et au remplacement d'équipements hors d'usage exigent le relèvement très sensible du niveau des redevances actuellement pratiqué qui permet tout juste d'assurer l'exploitation et l'entretien courant des ouvrages principaux (l'entretien préventif des réseaux de distribution des unions hydrauliques sénégalaises n'est plus en mesure d'être pratiqué).

Au Mali, l'Office du Niger n'a pas réussi à porter la redevance au niveau du petit équilibre d'exploitation (48000 F.CFA au lieu de 40000) et ne pratique aucune provision.

Nous estimons à environ 100000 F.CFA/ha le coût global du service de l'eau incluant les provisions pour renouvellement (30000 F.CFA/ha) et le coût de l'entretien des infrastructures générales (20000 F.CFA/ha) soit environ 900 kg ou 1 Tonne de paddy/ha. **À Madagascar**, la redevance est de l'ordre de 30 à 50 kg de paddy/ha alors que le coût minimum de la maintenance des réseaux serait de 200 kg/ha et celui des infrastructures autant.

Il semble donc que **dans les conditions financières actuelles, les «grands» périmètres d'origine publique au Sénégal, à Madagascar et même au Mali, ne soient pas en mesure actuellement d'assurer leur pérennité** par leurs propres ressources d'autant plus que le taux de recouvrement des redevances, en dehors de l'O.N. où il voisine 100 %, est fréquemment inférieur de 60 %.

Est-ce inéluctable ? La réponse dépend des situations rencontrées. L'acquittement d'une redevance au prix de revient complet de l'eau, paraît accessible aux agriculteurs de l'Office du Niger (bons rendements et intensification notable). Il paraît structurellement impossible à atteindre par les riziculteurs de l'Alaoira, réduits à une seule campagne par an dans des conditions de production par ailleurs assez médiocres. La situation du Sénégal, très diversifiée, est en règle générale loin du compte. Le caractère social dominant de la plupart des aménagements d'origine publique n'autorise pas la réalisation de marges suffisantes pour permettre la constitution de provisions de renouvellement, ni même pour contribuer à l'entretien des infrastructures communes. L'objectif minimum d'équilibre des charges réelles d'exploitation et d'entretien courant de chaque périmètre (de l'ordre d'1 Tonne de paddy/ha) paraît être la seule ambition raisonnable pour ces périmètres.

Le développement de la double culture qui pourrait permettre un complément notable de revenu, s'avère en fait également dépendant de la capacité financière des exploitations et constitue pour la minorité de ces micro structures une solution, quelque peu théorique...

- **Le retrait total ou partiel des services de l'État et le transfert des fonctions de gestion des périmètres** irrigués d'origine publique a été d'une manière générale mal préparé et ne s'est pas traduit par une réelle appropriation des aménagements par les agriculteurs et leurs Associations.

Au Lac Alaotra, la liquidation brutale de la Somalac, aujourd'hui unanimement déplorée par ses initiateurs a laissé les périmètres pratiquement sans organisation dans un contexte politique et économique des plus hasardeux. Un long chemin reste à parcourir pour réinstaurer un cadre de fonctionnement acceptable dont certains projets ont jeté les bases. Un schéma original pourrait être mis en place confortant les Associations d'usagers, le secteur privé concerné et les collectivités locales.

Au Sénégal, les transferts des périmètres de la SAED aux Associations d'usagers après réhabilitation, ne se sont pas déroulés dans un cadre réglementaire et juridique clarifiant les droits et responsabilités de chacun. Ces opérations n'ont pas été accompagnées par un dispositif adapté à l'apprentissage indispensable des tâches de gestion technique et financière (pouvant faire appel à des organismes professionnels) et au suivi et au contrôle indispensable du fonctionnement des périmètres. Le même flou réglementaire est à déplorer également au Niger et en Mauritanie.

Le privilège de la « concession d'exploitation » de longue durée pourrait être appliqué dans le cadre d'un contrat avec l'État, propriétaire d'installations, assorti d'un cahier des charges.

La région de l'Office du Niger reste un cas particulier encore à la recherche d'un réel partenariat entre l'Administration de l'O.N., recentré récemment sur ses missions fondamentales de gestion de l'eau et du foncier, et les agriculteurs usagers des réseaux. Le système actuel, encore fortement administré a néanmoins donné lieu à la création de structures paritaires déconcentrées pour la gestion des redevances d'entretien et des parcelles aménagées. Cette « transparence » paraît satisfaire les intéressés. Elle se traduit par une gestion globalement équilibrée (hors entretien des infrastructures générales et provisions pour renouvellement).

Ce système, hérité du long passé de l'O.N. et techniquement adapté aux conditions hydrauliques générales de la zone ne nous paraît pas devoir être considéré comme un terme aux évolutions nécessaires. Même si des progrès considérables ont été enregistrés, beaucoup de problèmes techniques et financiers sont en suspens, et un dialogue ON-usagers mérite d'être organisé sur les périmètres dans un cadre professionnel qui reste à mettre en place.

Ce cadre devrait tendre à donner à des Associations d'usagers des responsabilités plus complètes au niveau des réseaux de distribution (secteur) en matière de gestion et d'entretien et à renforcer les rôles de conseil et de contrôle de l'O.N. en conséquence.

La maintenance des exploitations individuelles irriguées relève d'une autre logique dans la mesure où les dépenses d'équipement initiales sont réduites au minimum (cf. hors casiers de l'O.N., les PIP du Sénégal et les périmètres privés de Mauritanie) et n'obéissent pas aux règles générales d'aménagement des grands périmètres (drainage, planage, latéritage, protection). Les coûts d'équipement sont en général inférieurs à 500 000 F.CFA/ha. L'entretien annuel consiste à refaire ou améliorer progressivement les infrastructures par les moyens propres de l'exploitant et à réparer ou changer les pièces d'usage du groupe moto-pompe.

Les dépenses annuelles sont analogues (en incluant les dépenses de main d'œuvre) aux périmètres collectifs mais ne prennent pas en compte les coûts d'amenée d'eau (l'O.N. perçoit toutefois une redevance « négociée » de la part des « hors casiers »).

3. *Les exploitations irriguées - Compétitivité, sécurité foncière et différenciation*

Les observations suivantes, communes aux différentes régions, peuvent être soulignées :

- La maîtrise technique de la production rizicole par les agriculteurs est générale. Dans des conditions normales de fonctionnement des périmètres et d'accès aux intrants, les rendements peuvent atteindre des niveaux très élevés.
L'Office du Niger affiche des moyennes de 5 à 5,5 t/ha sur les secteurs réhabilités et des revenus nets d'exploitation qui dépassent 3 t de paddy/ha.
Ces valeurs moyennes qui masquent des différences importantes de situation et de comportement indiquent néanmoins que la compétitivité de la riziculture n'est pas hors de portée d'une grande partie des agriculteurs (en supposant que les systèmes de prix reflètent bien la libéralisation des marchés).
- L'intensification, toutefois, n'est pas obligatoirement recherchée par les agriculteurs. La notion de gestion des risques prévaut dans bon nombre de cas. Ainsi les petites exploitations de l'Alaotra soumises à de nombreux aléas (climatiques, économiques et financiers), les petits périmètres collectifs de la Vallée du Sénégal disposant de terres de décrue, et démunies de ressources de trésorerie, limitent l'engagement financier initial de leurs campagnes d'irrigation. Leur objectif est d'assurer au moindre coût la couverture alimentaire familiale. A contrario sur les cuvettes du Niger, où se pratique systématiquement la double culture, il s'agit de tirer le meilleur parti possible des aménagements compte tenu de la rareté des cultures pluviales disponibles.
Ces comportements, dans un contexte donné, dépendront de la structure de l'exploitation, de sa capacité financière et d'accès au crédit.
- La différenciation des exploitations, principalement sur les grands périmètres publics, partie d'une distribution « égalitaire » par actif, aboutit aujourd'hui à une certaine concentration foncière (bénéficiaires de situations locales de pouvoir et de facilités diverses d'accès au financement). Cette évolution générale a été intensifiée par la libéralisation de l'économie et en Afrique de l'Ouest, par la dévaluation du CFA ; elle voit **l'émergence d'une dynamique d'entreprise** et en contrepartie la précarisation des agriculteurs les plus fragiles et l'apparition du salariat.
Ce mouvement, encore insuffisamment analysé, paraît s'accommoder des règles d'attribution foncière mises en place par l'autorité administrative (existence de marchés fonciers

occultes, de métayage...). À cet égard, le statut foncier des exploitants sur les périmètres ne paraît pas être vécu comme une contrainte forte.

Les périmètres «privés» du Delta du Sénégal paraissent significatifs de cette différenciation des structures d'exploitation (20 % des superficies irriguées du Delta sénégalais appartiennent à des exploitations de plus de 35 ha. Cette proportion est encore plus importante en Mauritanie).

- L'extension prise par cette catégorie d'exploitations sur les zones «réservées» comme sur les grands périmètres d'origine publique ne se fait pas sans risques de conflits réels ou potentiels:
 - risque d'accaparement foncier par quelques familles à des fins spéculatives comme on l'observe en Mauritanie,
 - crainte des communautés villageoises de la Moyenne Vallée du Sénégal, notamment, d'une atteinte au droit foncier traditionnel, garant d'une certaine solidarité collective,
 - abus du métayage, rente de situation lucrative de certains notables de l'Alaotra,
 - risque de voir l'épargne constituée par la production des rizières de l'O.N. se disperser dans des investissements improductifs.

En tout état de cause, cette agriculture «moderne», passablement ignorée des institutions administratives spécialisées, le plus souvent intégrée dans l'économie de marché, paraît devoir jouer un rôle important dans l'avenir, elle impose, en particulier sur les zones libres d'occupation, de nouvelles stratégies d'intervention.

Les résultats, interprétations et conclusions exprimées dans ce document sont entièrement du ressort de leurs auteurs. Ils ne correspondent pas nécessairement à la position du Ministère des Affaires Étrangères et n'engagent en rien sa responsabilité.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous les pays.

© Ministère des Affaires étrangères. 2000

ISBN : 2-11-092578-7

III

Les axes stratégiques proposés

Cette dernière décennie a vu de profondes modifications du contexte économique de l'agriculture subsaharienne et malgache et plus particulièrement des productions irriguées issues de systèmes très fortement administrés.

La libération des marchés, le désengagement de l'État des fonctions commerciales et de gestion, la dévaluation des monnaies, la forte croissance démographique et l'urbanisation qui appelle une professionnalisation accrue de l'agriculture, ont bouleversé le fonctionnement des filières, notamment de la riziculture, largement dominante sur les périmètres d'irrigation, entraînant un nouveau partage des rôles et de nouvelles relations entre l'État, les producteurs et les autres opérateurs.

1. Objectifs généraux

Un effort essentiel de remise en cause et d'adaptation est à engager par les différents intervenants et au premier chef par les agriculteurs qui ont à affronter des conditions de rentabilité plus exigeantes.

- La réponse des agriculteurs à cette nouvelle donne est variable selon les situations. On a souligné les limites des modèles, plus sociaux qu'économiques, qui ont été développés obstinément sur les périmètres d'irrigation publics où le micro-parcellaire ne favorise pas, malgré les mouvements de concentration observés, l'émergence de réelles entreprises agricoles. On a également souligné l'anarchie qui a présidé, en dehors des complexes sucriers, à l'implantation des exploitations individuelles, et le caractère sommaire des installations réalisées sans aucun concours de l'État.

Après la « sélection » consécutive aux réformes économiques effectuées au Sénégal et en projet en Mauritanie, cette population d'exploitants disposant individuellement de plus de 10 hectares irrigués, paraît être la mieux armée pour répondre aux défis économiques actuels et à venir, sous réserve d'un environnement institutionnel adapté.

- L'organisation du secteur aval ne paraît pas de nature à constituer un frein au développement des productions irriguées, une fois résorbées les séquelles du système antérieur. L'émergence spontanée d'entreprises artisanales efficaces dans les secteurs du conditionnement (mini rizeries) et des services (travaux agricoles) montre bien le dynamisme potentiel du secteur privé induit par une production stabilisée telle que la riziculture. Néanmoins le poids des commerçants acheteurs, parfois importateurs, pouvant avoir une position dominante sur les marchés intérieurs, demande la constitution d'organisations professionnelles agricoles aptes à assurer la défense de leurs intérêts communs.

- Dans ce contexte de libéralisation économique, les institutions publiques ou parapubliques qui ont longtemps assumé des responsabilités très larges sur les aménagements, leur gestion et leurs productions, ont engagé, le plus souvent malgré elles, un tardif processus de réformes (quand elles n'ont pas été liquidées) et de transfert des équipements à des organisations d'usagers, en général sans préparation suffisante.

Ce processus n'est pas achevé; le cadre juridique et réglementaire des organisations professionnelles doit être clarifié, leur gestion et la maintenance des aménagements améliorés, impliquant le relèvement général du niveau des redevances d'exploitation et d'entretien.

Les institutions parapubliques doivent achever leur restructuration pour se consacrer à l'appui technique aux organisations d'usagers, à la gestion et à la maintenance des infrastructures non transférables, et à la maîtrise d'ouvrage déléguée des équipements nouveaux éventuels en application d'une politique rénovée, axée sur la promotion et l'implantation d'entreprises individuelles. Cette politique d'aménagement dans un système foncier organisé suppose une démarche participative des concepteurs et la contribution financière des bénéficiaires aux investissements collectifs. Elle implique également la mise en place d'un système de crédit individuel adapté qui n'existe pas à l'heure actuelle en dehors de l'expérience mauritanienne.

- Compte tenu de la diversité des situations et des questions soulevées, l'élaboration d'une politique pour le développement des irrigations n'est pas aisée. Elle doit s'efforcer de concilier des politiques diverses: lutte contre la pauvreté, développement économique et valorisation des investissements réalisés, préservation de l'environnement..., qui interfèrent dans le développement des irrigations. Elles sont parfois antagonistes et exigent des choix et des décisions qui appartiennent aux gouvernements et qui conditionnent les interventions des bailleurs de fonds et leur cohérence. Trop souvent ces choix fondamentaux ont répondu au seul souci de mobiliser des aides financières au détriment de la cohérence des projets. Celle-ci exige un plan d'actions à moyen terme clairement défini en termes d'objectifs de mesures et de moyens.

En outre, une telle politique exige une volonté d'application aux différents échelons des services et des organismes concernés et surtout la coordination permanente des bailleurs de fonds.

2. Propositions

Les propositions présentées sommairement ci-après ne prétendent pas couvrir l'ensemble des questions posées. Elles relèvent de la problématique des trois régions présentées; elles visent à accélérer les adaptations institutionnelles aux conditions actuelles et lorsque les conditions le permettent, à organiser les extensions selon des principes nouveaux.

2.1. Adaptation des institutions et actions d'accompagnement

Renforcement du pouvoir réglementaire de l'État dans le domaine de la gestion des eaux:

- Conforter l'autorité supranationale de l'OMVS sur la vallée du Sénégal en matière de prélèvements d'eau. Constitution d'une banque de données sur les usages de l'eau. Révision des prévisions des superficies irriguées à moyen terme à l'issue des études en cours (simulations après mise en service de Manantali).

- Clarifier le statut juridique des périmètres et des infrastructures hydrauliques transférées, et du cadre réglementaire de leur gestion. Le principe d'une concession d'exploitation assorti d'un cahier des charges (ou d'une convention de mise à disposition de longue durée) paraît la formule appropriée dans la plupart des régions. (La législation malgache est à cet égard exemplaire).
- Instaurer une police des eaux et mandater des agents des Ministères chargés de l'agriculture ou de l'hydraulique pour leur application sur les périmètres publics ou « privés ».
- Contrôler la mise en valeur effective des terres attribuées (Sénégal, Mauritanie) et annuler les attributions de terres non exploitées.

Poursuite de la restructuration des institutions spécialisées.

- Recentrer les fonctions des Sociétés d'aménagement sur la promotion et le conseil aux organisations gestionnaires de périmètre, de maîtres d'ouvrage d'équipements hydro-agricoles et éventuellement de maintenance de grandes infrastructures non transférées. Développer leurs compétences hydrauliques en conséquence.
- Achever les opérations de transfert des périmètres publics et promouvoir la constitution d'associations d'usagers pour la prise en charge des équipements collectifs (aménagement structurant) sur les zones à implantations individuelles.
- Renforcer ou créer les institutions de crédit et d'épargne et mettre en place des prêts à moyen terme en faveur des investissements individuels privés. Mettre en place des dispositifs associant emprunt et subvention assortis de conditions réglementaires d'implantation et d'usage (cahier des charges).

Renforcement de la capacité de gestion des organisations professionnelles

- Développer des actions d'appui et de formation auprès des organisations gestionnaires : gestion technique des réseaux et gestion administrative et comptable.
- Créer des centres d'appui à la gestion financière à caractère professionnel ou privé.
- Éviter de charger les organisations responsables de la gestion des réseaux d'autres fonctions collectives (approvisionnements, commercialisation...).
- Développer des actions de recherche sur des thèmes encore insuffisamment couverts : conditions de gestion des périmètres collectifs, normes d'entretien, connaissance des entreprises, évolution des structures d'exploitation...
- À l'Alaoatra : favoriser la constitution d'un dispositif régional pour le suivi des problèmes d'entretien des infrastructures et de leur financement.
- Au Mali : créer des Associations d'usagers, partenaires de l'Office, sur les secteurs hydrauliques existants.

Amélioration du statut foncier des exploitants sur les périmètres.

- Assouplir les règles d'accès au permis d'exploitation permanent et transmissible sur les terres aménagées de l'O.N.
- Réformer les pratiques abusives du métayage au lac Alaotra.
- Étudier un statut foncier approprié pour les exploitations privées lorsque la législation ne le précise pas.

- Au Sénégal, pour permettre aux conseils ruraux d’assumer leur rôle de gestionnaire du foncier, les doter des outils indispensables (cadastre sommaire, plan d’occupation des sols...)

Amélioration des conditions de maintenance des aménagements.

- Clarifier les modalités de financement des travaux d’entretien des infrastructures non transférées aux associations d’usagers: recours au budget de l’État et/ou constitution de « fonds d’entretien » régionaux alimentés par des contributions des bénéficiaires indirects (producteurs, commerçants, collectivités rurales et agents économiques concernés). Le projet de création d’un tel fonds au lac Alaotra revêt une évidente priorité.
- Relever le niveau des redevances permettant d’assurer l’équilibre d’exploitation des périmètres d’environ 50 % sur les périmètres collectifs du Sénégal et de Mauritanie. Au Mali une hausse de la redevance de 20000 Fcfa permettrait la prise en charge de l’entretien des infrastructures principales actuellement à la charge du budget national.
- Instaurer une redevance d’eau pour les exploitations individuelles actuellement totalement exonérées.
- Contrôler et sanctionner les gaspillages (police de l’eau).
- Promouvoir les entreprises artisanales et les tâcherons dans le domaine des travaux d’entretien.
- Étudier les possibilités de sous-traitance des fonctions d’exploitation et de maintenance à des entreprises de service.

2.2. Pour une nouvelle politique d’équipement

Le principe consiste à la réalisation de lotissements agricoles irrigables. Chaque exploitant (individuel ou GIE) accédant à un ou plusieurs lots sous réserve de remplir certaines conditions:

- Adhérer à une Association d’usagers regroupant les attributaires, chargée de la gestion et de la maintenance des ouvrages collectifs.
- Respecter le cahier des charges et le règlement intérieur de l’Association (paiement d’une redevance).
- Verser une contribution initiale au financement des investissements collectifs réalisés par l’État et éventuellement pour la constitution d’un fonds de garantie collectif.
- Respecter en matière d’aménagement individuel certaines normes d’équipement (drainage, débit de prélèvement...) et servitudes collectives d’exploitation.

Chaque attributaire dispose d’un bail à long terme, d’une concession ou d’un titre foncier pour l’exploitation des terres qui lui sont affectées.

Selon ce principe, l’État (ou son délégataire) ne finance et ne réalise que les ouvrages collectifs: canaux, collecteurs de drainage, endiguements, pistes principales... Il établit le plan directeur du lotissement et détermine les règles d’attribution (en concertation avec les collectivités rurales concernées). Les réalisations ne sont engagées qu’après aboutissement du montage institutionnel. Les aménagements sont concédés à l’Association dans le cadre d’un contrat prévoyant les modalités de contrôle.

Un tel dispositif requiert des modes de financement individuels adaptés : emprunt long terme avec garantie foncière ou collective assorti éventuellement d'une prime incitatrice.

Ce schéma peut être applicable dans certaines zones du delta du Sénégal et en moyenne vallée ainsi que sur les zones d'extension de l'O.N. où les conditions techniques et socio-économiques paraissent particulièrement favorables.

Il pourrait également être adapté dans les zones déjà occupées (implantations individuelles) à l'occasion de la réalisation de projets d'infrastructures complémentaires (ou de réhabilitation). Dans ce cas une approche participative dès les phases de conception des projets devra être conduite pour aboutir à un accord contractuel entre l'État et les bénéficiaires.

Ce principe qui conduit à une sélection sévère des projets, doit se traduire par une meilleure appropriation des équipements par les usagers et une meilleure garantie de leur durabilité.

Annexe 1: Caractéristiques des ressources en eau et de l'irrigation dans les pays PSI

	Surface aménagées		Ressources en eau renouvelables en m ³ /personne/an		Précipitation moyenne	Utilisation d'eau		Superficie cultivée par personne	Superficie aménagée en % de la superficie cultivée
	Total (X1000ha)	Dans périmètres (X 1000 ha)	Total	Interne au pays		m ³ par personne	% des ressources internes		
Sénégal	141	71	4.860	3.258	742	201	5,15	0,284	6,0
Mali	191	79	9.560	5.735	334	161	2,27	0,249	7,4
Niger	78	66	3.670	396	180	69	14,29	0,430	2,1
Mauritanie		40							
Burkina Faso	46	15	1.742	1.742	844	40	2,15	0,367	1,2

Source: IIMI, rapport annuels

Annexe 2 Caractéristiques des Systèmes Irrigués dans les Vallées du fleuve Sénégal (Sénégal, Mauritanie) et du fleuve Niger (Mali, Niger)

	Sénégal	Mauritanie	Mali (Office du Niger)	Niger (vallée du Niger)
Superficie aménagée (ha)	65.000	40 000	55.000	8.500
Surf. cultivée en hivernage (ha)	<40 000	< 20 000	55 000	8 500
% en double culture	<10%	<10%	10 à 20%	100%
Intensité culturale	<0.8	<0.5	1,1 à 1,2	2
Superficie aménagée moyenne par exploitation (ha)	1 à 3 ha par attribitaire	AGETA: 60 SONADER: 3	3 ha par famille	0,25
Système de distribution de l'eau	Pompage puis canaux non revêtus	Pompage puis canaux non revêtus	Canaux non revêtus	Pompage puis canaux revêtus
Préparation des sols en riziculture	Simple offsetage tracteur	Simple offsetage tracteur	Labour, hersage, mise en boue traction animale	Labour, hersage, mise en boue en traction animale
Mode d'implantation des rizières	Semis-direct Pré-germée	Semis-direct Pré-germée	Repiquage	Repiquage
Contrôle enherbement	Chimique	Chimique	Manuel	Manuel
Fumure minérale	100 kg DAP 200 kg urée	-- 250 kg urée	100 kg DAP 250 kg urée	300 kg 15-15-15 200 kg urée
Récolte + battage	Mécanisée	Mécanisée	Manuelle	Manuelle
Rendement moyen en paddy par cycle et variabilité	4,1 t/ha 3,2-4,4 t/ha	4,0 t/ha 2,0-6,0 t/ha	4,0 t/ha 2,5-7,0 t/ha	5,0 t/ha 4,0-6,0 t/ha
Principales contraintes techniques, économiques et organisationnelles pour la riziculture irriguée	1. Endettement 2. Gestion eau et motorisation à l'implantation et à la récolte 3. Coût motorisation 4. Lutte contre les adventices 5. Gestion redevance	1. Lutte contre les adventices 2. Gestion eau et motorisation à l'implantation et à la récolte 3. Coût motorisation 4. Maintenance	1. Maintenance des canaux 2. Manque d'espace faute d'extension des périmètres 3. Drainage et gestion de l'eau 4. Gestion fertilité	1. Manque de terre (petites parcelles) 2. Recouvrement de la redevance 3. Maintenance des périmètres 4. Virus de la mosaïque jaune
Prix de vente paddy	110 FCFA	140 FCFA	121 FCFA	133 FCFA
Marge nette (P vente - p revient) par kg paddy (Cf. J.C. Legoupil)	19 FCFA	55 FCFA	56 FCFA	54 FCFA
Contraintes spécifiques pour les productions diversifiées	- Organisation des filières et calendrier de production - Gestion de l'eau - Ravageurs et maladies - Maîtrise relations agri-élevage	- Organisation des filières et calendrier de production - Ravageurs et maladies - Maîtrise relations agri-élevage	- Organisation des filières et calendrier de production - Gestion de l'eau - Maîtrise relations agri-élevage	

Sommaire

ÉTUDE GÉNÉRALE	7
Enjeux et perspectives de l'irrigation en Afrique de l'Ouest et à Madagascar (Alaotra) (<i>Pierre PONSY</i>)	
INTRODUCTION	9
I. RAPPEL DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'IRRIGATION DES RÉGIONS ÉTUDIÉES	11
1. Le Lac Alaotra	11
1.1. La pression démographique de la région.....	11
1.2. La productivité.....	12
1.3. La maintenance des aménagements	12
1.4. La politique de libéralisation de l'économie... ..	13
1.5. L'Alaotra bénéficie néanmoins du dynamisme économique... ..	13
2. Le Vallée du Sénégal (R.G.)	13
3. La région de l'Office du Niger	16
II. LES QUESTIONS CENTRALES	19
1. La gestion et la conservation des ressources naturelles	19
2. La maintenance du patrimoine aménagé	21
2.1. La maintenance des infrastructures générales	21
2.2. La maintenance des périmètres irrigués.....	22
3. Les exploitations irriguées Compétitivité, sécurité foncière et différenciation	24
III. LES AXES STRATÉGIQUES PROPOSÉS	27
1. Objectifs généraux	27
2. Proposition	28
2.1. Adaptation des institutions et actions d'accompagnement	28
2.2. Pour une nouvelle politique d'équipement	30
ÉTUDES DE CAS	33
I. CAS DE LA VALLÉE DU FLEUVE SÉNÉGAL (rive gauche) (<i>Jean RABÈS</i>)	35
1. Population et ressources humaines	36
1.1. Population	36
1.2. Les sols irrigables et leur sélection en vue de l'aménagement	37
1.2.1. <i>Potentiel irrigable</i>	37
1.2.2. <i>Salinisation et alcalinisation ?</i>	39

1.3.	Les ressources en eau et leur mobilisation.....	40
1.3.1.	<i>La pluviométrie et la tendance lourde sèche?</i>	40
1.3.2.	<i>La construction des barrages</i>	41
1.3.3.	<i>L'évolution des objectifs de gestion de l'eau et le problème de la crue artificielle</i>	41
1.3.4.	<i>Les principes vraisemblables de gestion du barrage et leurs conséquences sur l'aménagement irrigué</i>	43
1.3.5.	<i>Les nouveaux thèmes institutionnels (thème souhaitable : une politique de l'eau; thème déjà acquis : la gestion décentralisée de l'environnement.</i>	44
1.3.6.	<i>La restructuration de l'OMVS et ses enjeux pour l'irrigation</i>	46
2.	La filière rizicole et le marché	47
2.1.	Le pilotage de la filière par l'État.....	47
2.2.	Le rôle de la SAED	50
2.3.	Riz et diversification.....	51
3.	Les aménagements	53
3.1.	Situation des aménagements.....	53
3.1.1.	<i>Surfaces aménagées inventoriées par la SAED et typologie des périmètres</i>	53
3.1.2.	<i>Phases d'aménagement et évolutions institutionnelles</i>	55
3.1.3.	<i>Surfaces aménagées liées aux agro-industries</i>	57
3.2.	Éléments de bilan et discussion	57
3.2.1.	<i>La fonction d'aménagement de la SAED</i>	57
3.2.2.	<i>Le patrimoine irrigué et les droits de propriété</i>	58
3.2.3.	<i>L'avenir des aménagements : transfert, investissement et maintenance</i>	60
4.	La question foncière	63
4.1.	La Loi sur le Domaine National et la réglementation foncière existante ..	63
4.2.	L'application de la Loi dans la Région du Fleuve et la gestion foncière des Conseils Ruraux.....	65
4.3.	Les problèmes posés par l'application de la loi aux terres aménagées et irriguées	67
4.4.	Les évolutions légales en cours.....	68
4.5.	Les stratégies possibles?.....	69
5.	La mise en valeur	70
5.1.	Évolution et caractéristiques de la production et des services	70
5.2.	L'intensification et la compétitivité.....	72

5.3. L'organisation des producteurs (OP)	77
5.3.1. Les étapes et courants successifs d'organisation	77
5.3.2. Situation actuelle et diagnostic.....	79
5.4. Le financement de l'agriculture.....	81
6. Les évolutions socio-économiques	86
6.1. Situation des aménagements.....	86
6.2. Représentation simplifiée des évolutions possibles	89
Références documentaires	93
Commentaires.....	99
Réponse de J. Rabès.....	103
II. CAS DE LA SAED AUJOURD'HUI (Bernard PRÉFOL).....	111
INTRODUCTION	113
1. Gestion de l'eau	117
1.1. Le problème	117
1.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds.....	117
1.3. Ce qu'en dit la SAED	118
1.4. Ce qu'en pense la CACG.....	119
2. La maintenance du patrimoine hydroagricole.....	120
2.1. Le problème	120
2.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds.....	120
2.3. Ce qu'en dit la SAED	121
2.4. Ce qu'en pense la CACG.....	126
3. Les questions foncières	127
3.1. Le problème	127
3.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds.....	128
3.3. Ce qu'en dit la SAED	128
3.4. Ce qu'en pense la CACG.....	129
4. L'intensification de la riziculture et la diversification des cultures	130
4.1. Le problème	130
4.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds.....	131
4.3. Ce qu'en dit la SAED	132
4.4. Ce qu'en pense la CACG.....	133
5. Aspects institutionnels	133
5.1. Le problème	133
5.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds.....	133
5.3. Ce qu'en dit la SAED	134
5.4. Ce qu'en pense la CACG.....	134

Conclusion.....	137
Annexe 1 : quelques chiffres.....	139
Annexe 2 : abalyse comparative SAED - CACG.....	141
Commentaires de J. Rabès.....	147
III. CAS DU BASSIN HYDRO-AGRICOLE DU FLEUVE NIGER (Pierre PONSY).....	149
1. Présentation générale.....	149
2. Rappel des principaux événements de l'histoire des aménagements - caractéristiques de la situation actuelle.....	155
3. Les leçons du bilan	158
3.1. Le redressement de l'office du Niger.....	158
3.2. La situation inquiétante des coopératives hydro-agricoles du Niger	161
IV. CAS DE LA RÉGION DU LAC ALAOTRA À MADAGASCAR (Pierre PONSY)	165
1. Présentation générale de la région	165
2. Les conditions de la production rizicole de l'Alaotra.....	166
2.1. Les conditions du milieu naturel	166
2.1.1. Aléas pluviométriques et contraintes hydrauliques	166
2.1.2. Les sols et la vocation rizicole de l'Alaotra	166
2.1.3. L'érosion.....	166
2.2. Les aménagements hydro-agricoles.....	167
2.2.1. Les différents types d'aménagements de l'Alaotra.....	167
2.2.2. La question des aménagements - La difficile question de la maintenance	168
2.3. La production de paddy	169
2.3.1. L'évolution de la situation de l'Alaotra	169
2.3.2. Les exploitations agricoles	170
2.3.3. Les systèmes de production et le comportement des exploitations... ..	170
2.4. La commercialisation et les services aux agriculteurs.....	171
3. Effets de la politique de libéralisation.....	172
4. Évolution des institutions - Rappel historique	173
4.1. La phase initiale de la modernisation de la riziculture	174
4.2. Socialisation des institutions (1973-)1982)	174
4.3. Réhabilitation et relance de la riziculture (1982-1991)	175
4.4. L'après Somalac 1991-1998.....	177
Annexe 1 : Données générales sur le milieu naturel	181
Annexe 2 : Données macroéconomiques	185
Annexe 3 : Statistiques Somalac 1989-Situation du recouvrement des redevances	187

Première partie

Étude générale

Enjeux et perspectives de l'irrigation
en Afrique de l'Ouest
et à Madagascar (Alaotra)

(Pierre PONSY - octobre 1998)

Introduction

L'Afrique Sub-saharienne et Madagascar disposent d'importantes zones où l'irrigation peut être développée et fournir a priori une part notable de la production agro-alimentaire nécessaire à la couverture des besoins des populations, dont le fort taux de croissance et l'urbanisation ont marqué l'évolution de ces dernières années.

L'histoire relativement récente de l'aménagement hydro-agricole des trois régions concernées :

- Bassin de l'Alaotra (Madagascar),
- Vallée du Fleuve Niger au Mali,
- Vallée du Fleuve Sénégal

peut être considérée, avec les spécificités de chaque site, comme caractéristique de la politique conduite depuis 35 ans dans ce secteur dans les deux régions concernées.

Créés pour la plupart dans la période encadrant l'Indépendance des États, les aménagements ont suscité à nouveau l'intérêt de la coopération internationale après les grandes sécheresses de 73/74. D'importants programmes de remise en état des périmètres d'irrigation et de création de grandes infrastructures hydrauliques – notamment sur le fleuve Sénégal – ont été financés avec le concours massif de l'aide internationale.

On y voyait l'occasion de sécuriser une part de la production locale pour les besoins vivriers jugés d'importance stratégique – riziculture paysanne et complexes agro industriels sucriers essentiellement – et d'assurer également un revenu garanti au plus grand nombre d'agriculteurs bénéficiaires.

En référence à l'importance des investissements publics et des appuis techniques consentis aux périmètres, les bilans, rapportés dans les études rétrospectives et l'analyse des situations des trois zones concernées, sont décevants, parfois accablants, malgré les bonnes performances agronomiques en général constatées. Seuls les périmètres de l'Office du Niger peuvent actuellement prétendre assurer leur pérennité par les seules ressources dégagées de leurs productions.

Évoluant dans un système longtemps fortement administré, notamment par d'omnipotentes sociétés ou Offices d'aménagement, et protégées de la concurrence extérieure, les productions irriguées et leurs exploitants ont aujourd'hui à affronter des conditions plus contraignantes, créées par l'ouverture des marchés et par le retrait, parfois brutal, de l'État des fonctions de gestion et d'organisation des périmètres et des filières.

Le rêve quelque peu techniciste des aménageurs longtemps soutenu par la coopération internationale semble s'achever par ce rappel des dures réalités économiques, laissant les divers partenaires et observateurs perplexes et partagés sur les questions d'avenir.

Une remise en cause des modèles anciens paraît s'imposer et de nouvelles stratégies prenant mieux en compte les motivations des hommes et les conditions complexes de la gestion des eaux et des terres, sont à bâtir.

La synthèse¹ présentée ci-après, après avoir rappelé la problématique de chacune des trois zones étudiées, s'efforce de dégager les caractéristiques institutionnelles communes, de suggérer des axes stratégiques pour l'avenir et de fournir ainsi des éléments aux réflexions prospectives conduites sur ce thème par le Ministère des Affaires Étrangères.

1. Établie d'après les documents présentés en juin 1998 : cas du Sénégal (Jean Rabès), de la région de l'O.N. et de l'Alaotra (Pierre Ponsy).

I

Rappel de la problématique de l'irrigation des régions étudiées

1. *Le Lac Alaotra*

Les caractéristiques de la situation agricole de la Région de l'Alaotra et de son histoire déjà longue, mettent en évidence un ensemble de contraintes fortes que les avatars politiques de cette dernière décennie n'ont fait qu'aggraver en réduisant au minimum extrême les concours de l'État et le fonctionnement de ses services. L'aide extérieure, après avoir soutenu un important programme de relance de la riziculture et de réhabilitation des aménagements à la fin des années 80, s'est fortement réduite, découragée semble-t-il par la faiblesse des résultats économiques constatés et les carences de la gestion nationale.

Après la dissolution de la Somalac en 1991, qui y avait conduit pendant trente ans une politique très interventionniste, la région de l'Alaotra s'est trouvée brutalement privée du soutien de l'État. Malgré les réformes tardives introduites par la Somalac, la population agricole se retrouve pratiquement livrée à son sort, très mal armée pour affronter les difficultés de son environnement économique et naturel.

1.1. **La pression démographique de la région**

Très forte (4,4 % de croissance annuelle) depuis trente ans, la pression démographique de la région se traduit par la saturation des terres rizicultivables (environ 85 000 ha dont 31 000 constitués par les «grands périmètres» modernes) et la conquête inexorable et quelque peu anarchique des terres cultivables des tanety environnantes. Ses conséquences sont nombreuses :

- Sur les plaines à vocation strictement rizicole, l'imbroglio foncier est particulièrement difficile à dénouer. Seuls les «notables» ont été peu affectés par les réformes foncières successives des terres aménagées. Le métayage est largement pratiqué constituant souvent une rente de situation anormale aux propriétaires attitrés non exploitants.
- La déforestation ancienne des sols fragiles des tanety et, plus récemment des galeries forestières des vallées, conjuguées à la pratique vivace des feux de brousse et aux effets des conditions climatiques cycloniques, provoquent de graves phénomènes d'érosion et d'ensablement des vallées, des aménagements des plaines et amplifient les dégâts des crues, rendant particulièrement coûteuses les opérations d'entretien des réseaux d'irrigation.

Seule une approche intégrée d'envergure englobant l'ensemble des problèmes d'occupation de l'espace et de protection est susceptible d'enrayer un phénomène d'ampleur croissante. Mais la diversité des origines sociales des populations et leur manque de cohésion rendent cette approche très difficile à organiser.

- Les besoins alimentaires régionaux évoluent au rythme de la croissance démographique (représentant actuellement, sur la base d'une consommation annuelle de 120 kg de riz/habitant, une croissance des besoins en paddy d'environ 4 000 à 5 000 tonnes/an) réduisant d'autant la part « exportable », inférieure actuellement à 80 000 tonnes de paddy sur une production totale d'environ 170 000 t.

1.2. La productivité

La productivité agricole reste néanmoins stagnante sur les périmètres aménagés où les rendements plafonnent à 3 t/ha, comme sur les zones « hors maille ». L'intensification de la production, limitée naturellement à un seul cycle annuel, est freinée par plusieurs facteurs :

- **La mauvaise maîtrise de l'eau** sur la majorité des parcelles (aménagées ou non) qui rend aléatoires les dates de semis ou de repiquage, tributaires des premières pluies et dont le retard a des effets majeurs sur les résultats agronomiques.
- **Le comportement des agriculteurs** et leur adaptation aux risques climatiques et économiques (gestion technique et foncière des parcelles) les amenant à sacrifier la recherche de l'intensification à la sécurité du revenu.
En dehors de quelques « jeunes notables » disposant d'une assise foncière confortable, il semble qu'il y ait peu de véritables comportements d'entrepreneurs agricoles.
- **Les difficultés d'accès aux intrants**, les coûts usuraires du crédit traditionnel et la faible portée du crédit mutuel, trop récemment réintroduit, (coût de 33 % + 10 % de Fonds de solidarité) encore aligné sur les conditions de la BDM.
- **Le niveau élevé des charges foncières** (métayage, locatif) qui ponctionnent fortement les marges d'exploitation.
- **La faiblesse des services d'encadrement** de l'agriculture et la simplification des itinéraires techniques mal adaptée aux conditions de l'Alaotra et à la diversité des structures d'exploitation et des comportements malgré les acquis de la Recherche agronomique aujourd'hui pratiquement absente de la Région.

1.3. La maintenance des aménagements

Elle n'est pas assurée dans les conditions actuelles de l'organisation et de la gestion des périmètres.

Les travaux de réhabilitation réalisés de 1985 à 1989 devaient être l'occasion d'un transfert durable des efforts d'exploitation et de maintenance et des charges afférentes aux Associations d'Usagers des Réseaux mises en place par la Somalac sur les périmètres. La dissolution de la Somalac a cassé ce mouvement peu soutenu par les autorités locales et fondé sur des bases sans doute trop administratives. Cette expérience a eu néanmoins le mérite, d'une part, d'établir un cadre juridique et réglementaire clair et, d'autre part, d'introduire les principes d'une gestion autonome des réseaux (l'État à travers la Somalac gardait la charge des ouvrages communs).

Aujourd'hui, la situation est préoccupante. Les Associations ont été relancées à l'initiative de « projets » (tels que celui des Vallées du Sud Est/CFD) après un redécoupage tenant mieux compte des données sociologiques et avec le concours temporaire de Bureaux d'études ou d'ONG. Ces Associations, regroupées en Fédérations par grands ensembles hydrauliques, sont fragiles et acquittent une redevance trop faible (équivalent de 20 à 30 kg de paddy/ha) pour assurer l'entretien correct des ouvrages de distribution. Le taux de recouvrement est en outre de 60 %. Les ouvrages communs : digues, collecteurs, barrages et pistes ne sont plus entretenus, faute de ressources.

1.4. La politique de libéralisation de l'économie

La politique de libéralisation de l'économie et la politique monétaire déflationniste, intervenues au début des années 80 ont permis d'enrayer la chute des prix à la production et de maintenir une certaine stabilité dans la structure des coûts. Elles ont été loin d'être suffisantes pour provoquer la relance de la production nationale (estimée à 1,45 millions de tonnes). Celle-ci enregistre au contraire un fléchissement sensible de sa productivité, dans un marché global qui reste en expansion et qui a de plus en plus recours aux importations.

Les tendances récentes indiquent un repli sur elles-mêmes des zones de production et un effritement des prix aux producteurs (de l'ordre de 750 Fmg/le kg de paddy en 98 à l'Alaotra).

1.5. L'Alaotra bénéficie néanmoins du dynamisme économique

L'Alaotra bénéficie néanmoins du dynamisme économique du groupe ancien des grands commerçants et usiniers malgaches, « Prorilac », qui s'efforcent de maintenir un volume de collecte (de l'ordre de 60 000 à 80 000 T de paddy actuellement) en développant un ensemble de services aux producteurs : crédit mutuel (très cher dans les conditions actuelles), fournitures d'intrants, semences sélectionnées, conseils agricoles... destinés à « fidéliser la clientèle » et lutter contre la concurrence plus ou moins licite des petits acheteurs. Ils développent également une production de riz de luxe destinée à l'exportation.

Ces actions ne touchent qu'une minorité d'exploitants (1 200 exploitants sur plus de 30 000) mais sont néanmoins positives. Ces acheteurs constituant en outre un groupe de pression influant de la politique rizicole nationale.

Conscients des graves problèmes de maintenance des infrastructures hydrauliques et des pistes, ils ont lancé récemment une réflexion destinée à mobiliser les différents partenaires concernés sur un projet de création d'un Fonds d'entretien devant regrouper les contributions des usagers, des opérateurs économiques, des collectivités locales et territoriales de l'Alaotra.

2. La Vallée du Sénégal (rive gauche)

- La protection de la filière rizicole nationale, dans le but principal de générer des recettes fiscales pour l'État, a entretenu de manière artificielle l'espoir de voir être valorisés les investissements lourds réalisés dans la vallée (estimés à environ 300 milliards de F. CFA pour les périmètres publics et autant pour les barrages à buts multiples).
La production de la Vallée atteignait 100 000 Tonnes en 1991, (soit de l'ordre de 25 % de la consommation nationale) fournie par divers types de périmètres totalisant 67 000 ha aménagés dont 70 % dans la Région du Delta où un grand nombre de groupements ou d'agriculteurs « privés » se sont installés entre 1989 et 1993. Ils ont équipé sommairement 30 000 ha environ sans aucune aide de l'État et grâce au concours pour le moins laxiste de la CNCAS.
- La libéralisation et la concurrence du riz importé, la dévaluation du CFA et le renchérissement des coûts de production ont provoqué une crise grave de l'ensemble de la filière, mettant en évidence la difficile rentabilité moyenne du système antérieur, pourtant déjà soulignée dès 1982.
La production et les superficies irriguées se sont réduites de près de 50 % en 1994. Elles paraissent depuis stabilisées à ce niveau.
L'évolution des coûts de production qui sont résumés dans le tableau ci-après montrent une évolution favorable des prix de revient (par diminution des intrants et des travaux mécanisés), mais un effritement des marges. Les prix d'achat du paddy ajustés sur les importations seraient théoriquement d'environ 80 à 90 F.CFA/kg. Les résultats agrono-

miques, variables selon les exploitations, stagnent en moyenne à 4 t/ha et les difficultés accrues d'accès au crédit n'ont pas favorisé l'utilisation d'intrant et le développement des cultures de contre-saison.

Coût de production en F. CFA/kg de paddy (hors amortissements)

	1993	1994	1995	1996
A.H.A. publics	54	71	67	62
A.H.A. privés	68	89	79	61

Cette situation est également préjudiciable à l'entretien des périmètres et des infrastructures hydrauliques pour lequel les redevances d'usage – déjà insuffisantes – ne sont que partiellement acquittées.

Les usiniers privés, endettés, ont le double handicap d'une capacité d'usage excédentaire et de la concurrence accrue des petites installations artisanales. Ils auraient traité moins de 20 000 t de paddy en 1997.

- **Certains éléments positifs se dégagent** néanmoins, notamment dans la région du DELTA :
 - Le secteur privé a pris la place de l'État, à meilleur coût, dans divers secteurs d'activités : travaux agricoles, approvisionnement, décorticage du paddy...
 - Une minorité de groupes et d'agriculteurs ont accumulé un capital productif (foncier et équipement) leur permettant d'affronter les difficultés de la conjoncture en maintenant des marges suffisantes et de produire un riz compétitif.
 - Sur le plan des institutions : le rôle accru des Conseils ruraux dans le domaine de la gestion foncière et du développement local, les réformes de gestion du Crédit se traduisant malgré la conjoncture par des taux de remboursement élevés.
 - Cette crise et les adaptations difficiles ont eu le mérite en outre d'amener l'ensemble des partenaires nationaux et des bailleurs de fonds à se pencher, une nouvelle fois, sur le devenir de la vallée et de poser les conditions d'une relance éventuelle des interventions.
- **Les hypothèques à lever sont néanmoins nombreuses et lourdes :**
 - **La planification des aménagements et la gestion globale de l'eau**
Le PDRG qui a servi, et qui sert encore, de référence aux objectifs d'aménagement, apparaît aujourd'hui tout à fait obsolète, eu égard :
 - ✓ au contrat d'échec financier de la majorité des périmètres collectifs et de leur incapacité à assurer leur maintenance.
 - ✓ à la nouvelle donne en matière de ressources en eau. Le disponible pour l'irrigation après la mise en service de MANANTALI doit tenir compte des autres besoins et de l'hydraulicité du fleuve affectée par le cycle de sécheresse persistant sur l'ensemble du bassin. Les études en cours (ORSTOM/OMVS) fixeront les contraintes de gestion qui devront concilier :
 - la garantie d'un productible énergétique prioritaire car générateur de recettes d'exploitation sûres,
 - la couverture de la croissance des besoins en eau potable des États,
 - le maintien, sans doute à long terme, du soutien à la crue du fleuve pour assurer, en année normale, l'agriculture de décrue encore très importante dans la basse et moyenne Vallée et les besoins de l'écologie de certaines zones, notamment dans le Delta,
 - les besoins de l'irrigation en hivernage et contre saison.

Bien qu'il soit prématuré de pouvoir fixer des objectifs quantifiés dans l'état actuel d'avancement des études, **il semble que le potentiel irrigable pour les deux rives du Sénégal ne doit pas excéder 150 000 ha au total** (avec un taux d'intensification de 1,50 et une superficie inondée par la crue supérieure à 60 000 ha), n'autorisant ainsi que des extensions limitées des superficies irriguées.

En tout état de cause, la situation et ses perspectives appellent des efforts importants pour améliorer la gestion de l'eau à tous les niveaux et en particulier au niveau des parcelles où des gaspillages importants sont en règle générale constatés.

Elle exige aussi le rétablissement d'une autorité incontestée pour la gestion internationale des eaux du fleuve et le contrôle des prélèvements.

Ces perspectives beaucoup moins optimistes suscitent des interrogations sur le bien fondé de la riziculture, forte consommatrice d'eau et faiblement rémunératrice, et ont remis au goût du jour le thème (ancien) de la diversification.

Notre point de vue est que la riziculture dont la rentabilité intrinsèque n'est pas en cause restera la spéculation de base et que la diversification (de contre saison) dépendra en fait de son succès. Elle devrait ainsi être le fait des exploitations ouvertes sur le marché et disposant d'une couverture financière minimale.

– **La maintenance des aménagements**

C'est une exigence fondamentale. Elle concerne au premier chef les usagers des réseaux qui se doivent d'assurer les équilibres de gestion des périmètres. Leur organisation et leur fonctionnement sont à considérer comme ceux d'entreprises de service. Les conditions d'équilibre sont loin d'être assurées actuellement : d'une part le niveau de la redevance – de l'ordre de 60 000 F.CFA/ha – est insuffisant (au moins de 50 %) pour constituer les provisions nécessaires au gros entretien et d'autre part, les taux de recouvrement – sur les aménagements transférés comme ceux encore à la charge de la SAED – s'avèrent faibles. Seul le fonctionnement et l'entretien des stations de pompage sont assurés.

Sauf quelques exceptions, les transferts des aménagements aux Unions d'usagers ne se sont pas accompagnés d'une véritable appropriation, condition d'une responsabilisation effective. Le cadre juridique et réglementaire précisant les rôles et les engagements respectifs de l'État (SAED) et du « concessionnaire » des équipements reste à établir.

Les infrastructures générales « à la charge de l'Etat » (dont la nomenclature est en cours de définition !) posent également un problème d'entretien non résolu. Le coût évalué à 2 à 3 milliards CFA/an, a fait l'objet jusqu'à présent de financements extérieurs qui pourraient se tarir à court terme.

La garantie de fonctionnement de ces grandes infrastructures d'amont et d'aval est indispensable au bon fonctionnement des périmètres et doit donc être une priorité. Sans doute le financement de ces travaux d'entretien pourraient être ouvert aux divers agents économiques concernés par le fonctionnement du secteur irrigué, et en particulier aux producteurs « privés » qui ne contribuent pratiquement pas (en dehors de la Compagnie Sucrière Sénégalaise) aux charges collectives de l'eau.

– **Le foncier irrigué**

La délégation de la gestion foncière aux Conseils ruraux a provoqué, sur les zones libres notamment du Delta, une « course à la terre » se traduisant par la constitution de réserves foncières pour certaines familles dépassant largement leurs capacités pour leur mise en valeur en principe exigée.

Les conditions préalables à un usage rationnel et équitable ne sont pas rassemblées :

- ✓ absence de schéma directeur d'occupation du territoire,
- ✓ absence d'outils élémentaires de gestion foncière et faiblesse des moyens et des compétences des conseils ruraux,
- ✓ précarité du statut d'attributaire mais absence de contrôle des conditions d'affectation.

Cette situation est préjudiciable aux implantations nouvelles dans ces zones où l'État (la SAED) laisse faire sans se préoccuper ni de l'organisation des implantations ni des infrastructures minimales nécessaires à leur mise en valeur (raccordement aux réseaux).

– **Les organisations professionnelles et le financement**

Le mouvement d'organisation professionnelle marque profondément le paysage où se distinguent, à côté des nombreux groupements de base (groupes familiaux, GIE), les organisations fédératives dont les 19 Unions chargées de la gestion hydraulique des périmètres.

L'ensemble a révélé sa fragilité dès les premières difficultés du crédit et la plupart des Unions sont devenues des lieux de « socialisation des pertes ». Là encore le cadre juridique et financier fait défaut et l'obligation de « normalisation » des comptes reste à mettre en pratique.

La CNCAS reste le principal instrument de financement de l'agriculture bien que les restrictions de crédit aient favorisé les circuits non bancaires (correspondants pratiquant des prêts à court terme à taux élevé) et que des formules de crédit mutuel se développent mais très lentement.

Les ressources de crédits sont néanmoins indispensables tant pour les agriculteurs d'entreprise que pour l'agriculture plus « sociale », les premiers requérant des formules de crédit d'équipement à moyen et long terme qui restent à mettre en place à l'instar de ce qui a été fait en Mauritanie.

3. *La région de l'Office du Niger*

La Région de l'O.N. dont l'histoire moderne commence dans les années 60, après une longue succession d'échecs et de tâtonnements peut se prévaloir d'une « success story » et d'un redressement tardif mais spectaculaire.

Cette région aux conditions naturelles particulièrement favorables : irrigation gravitaire, homogénéité, potentiel agricole riche et étendu, marché intérieur naturellement protégé..., présentait néanmoins au début des années 80 une situation catastrophique.

Elle s'expliquait par les modes de gestion antérieurs qui avaient conduit à :

- la dégradation des aménagements et du fonctionnement de l'Office qui ne permettait pas d'assurer un service de l'eau minimum aux agriculteurs,
 - la démotivation des paysans due à la médiocrité des résultats, aux difficultés de la transformation et de la commercialisation (importations intempestives sur le marché malien) et à la précarité de leur statut,
 - l'absence d'une réelle politique en faveur de la riziculture.
- Les conditions du redressement ont été mises en place au cours de la décennie suivante :
 - le « paquet technique » agricole et hydro-agricole a été mis au point (Projets Retail et Arpon) et a permis une amélioration sensible des résultats (variété, repiquage, fertilisation) sur les parcelles réaménagées qui ont ensuite diffusé sur les autres zones,

- le statut foncier des agriculteurs a été amélioré (nouveau décret de gérance de 1989) et des dispositifs de gestion paritaire décentralisée (O.N./Association villageoise) ont été testés pour le foncier et le produit de la redevance hydraulique (Retail),
- les techniques de réhabilitation ont été précisées et harmonisées après confrontation des deux doctrines « Retail » et « Arpon »,
- la libéralisation de la commercialisation a permis le développement rapide du décorticage artisanal du paddy (et l'amélioration des prix de revient) et l'implication des commerçants dans le fonctionnement de la filière nationale,
- avec la mise en œuvre d'une politique douanière cohérente les importations de riz et les prix ont pu être contrôlés.

On peut considérer qu'au début des années 90, les conditions du redressement de la situation étaient en grande partie réunies. Il restait néanmoins à adapter les institutions au nouveau contexte économique et en particulier l'Office lui-même, peu enclin à se remettre en cause et à entreprendre les réformes douloureuses et indispensables.

- La dispersion et la timidité des efforts des bailleurs de fonds n'y étaient pas étrangers. L'Office du Niger, point de passage obligé mais pratique des financements des projets, était en fin de compte ménagé et les divers audits et projets d'amélioration et d'informatisation de la gestion se sont avérés aussi vains que coûteux. Ce n'est que lorsque la situation de l'O.N. est devenue désespérée, qu'une position commune et ferme des bailleurs de fonds et du gouvernement a été possible, qu'un plan de restructuration a pu être adopté et que les moyens correspondants ont été mis en place. Un dispositif original et efficace, extérieur à l'Office et à son Ministère de tutelle, a été créé pour conduire les réformes selon des objectifs clairement affichés au préalable.

Le nouvel O.N., créé en 1994, peut prétendre à l'équilibre de ses charges moyennant une dotation du budget de l'ordre de 500 millions de F.CFA pour les missions que l'État lui confie (conseil rural, entretien des infrastructures primaires et délégation de maîtrise d'ouvrage). Le taux de recouvrement de la redevance – de l'ordre de 98 % – permet réellement l'autofinancement des missions statutaires de l'O.N. (gestion de l'eau et entretien).

Soulignons également que la dévaluation du F.CFA, malgré le renchérissement des intrants et du coût du service de l'eau, s'est avérée bénéfique à la riziculture malienne et aux riziculteurs et qu'elle a nettement consolidé la production de l'Office du Niger, les revenus agricoles sur sa zone et, semble-t-il, également ceux des opérateurs privés de la filière.

- Néanmoins, il reste encore de nombreux points d'ombre et d'incertitudes de nature à freiner ces ambitions, que nous rappelons ci-après :

Dans le domaine de la gestion du patrimoine aménagé

- les problèmes de drainage et le risque de salinisation des sols,
- la précision des données hydrologiques et la raréfaction des ressources en saison sèche.
- la mauvaise gestion de l'eau à la parcelle qui se traduit par des surconsommations (jusqu'à 30 000 m³/ha/an, deux fois supérieures aux besoins),
- le développement anarchique des « hors casiers », qu'il convient d'intégrer dans le réseau, lié à la forte croissance démographique de la zone,
- l'existence d'une contribution publique encore conséquente pour l'entretien des infrastructures principales et l'absence de provisions pour le renouvellement des équipements (le relèvement de la redevance de 40 000 F.CFA/ha à 60 000 F.CFA sur les zones réhabilitées suffirait à régler en grande partie le problème des infrastructures²),

2. Rappelons que la marge brute d'un hectare de paddy avec un rendement de 5 t. est supérieure à 350 000 F.CFA.

- en matière foncière: le caractère « administré » de la gestion des parcelles (attribution, retrait, rectification...) laisse encore peu de place aux dispositifs paritaires. Un retard important dans l'attribution des permis d'exploitation agricoles (permanent et transmissible) est constaté,
- enfin la faiblesse des organisations professionnelles agricoles et l'absence d'un réel partenariat O.N./usagers dans la gestion des réseaux d'irrigation.

Dans le domaine de l'économie de la filière et des services

- La bonne rentabilité des systèmes de production (riz et maraîchage) et l'évolution du contexte économique ont provoqué une dynamique des exploitations favorisant l'émergence d'agriculteurs leaders dont la stratégie d'expansion (souvent par rachat des dettes) se développe au détriment d'agriculteurs condamnés au métayage ou au salariat. Un marché officieux du foncier existe ainsi qu'une épargne conséquente qui a actuellement du mal à se mobiliser sur la zone en dehors de l'élevage, valeur refuge traditionnelle.
- La faiblesse du crédit agricole fortement pénalisé par des arriérés impayés des Associations Villageoises et l'absence de prêts à moyen et long terme dans le secteur agricole préjudiciables au développement de la région.

Ainsi, les actions à mener pour la consolidation des acquis importants de l'Office du Niger doivent viser en priorité:

- la conservation du patrimoine aménagé par une connaissance précise des conditions de sa gestion (hydrologie, drainage et conservation des sols...) et l'amélioration des conditions techniques et financières de cette gestion,
- la professionnalisation et l'organisation des agriculteurs – notamment en tant qu'usagers des réseaux – encore fortement soumis aux règles unilatéralement fixées et appliquées par l'Office en matière hydraulique et foncière (auxquelles néanmoins les agriculteurs paraissent bien s'adapter).

Seconde partie

Études de cas

I

Cas de la Vallée du fleuve Sénégal (rive gauche)

Jean Rabès - mars 1998

Préambule

Ce rapport rend compte d'une étude de cas parmi d'autres lancées en 1997 et destinées à nourrir la réflexion de la Coopération française et de ses partenaires sur l'avenir de l'irrigation.

Il s'est efforcé de suivre le plan imposé par les termes de référence décidés alors par le Ministère en 1997 puis revus par les différents Comités de pilotage mis en place. L'optique initiale était celle d'un bilan institutionnel centré sur les Sociétés ou Offices de Développement Régional. Ce bilan devait être interprété par l'expert appelé à présenter et à argumenter son point de vue.

Cette option de départ s'est modifiée en cours de travail.

D'une part, il a été demandé d'élargir le champ de l'étude en analysant des composantes non directement institutionnelles : évolution sociale, techniques agricoles, ressources, économie nationale et internationale, etc. Cet élargissement était d'autant plus utile qu'il permettait à l'expert d'étayer solidement son interprétation. Cela a obligé à un travail bibliographique important que le format relativement réduit du rapport n'a d'ailleurs pas permis d'exploiter en totalité. Certains sujets n'ont pas pu être développés ici comme nous l'aurions souhaité. Par exemple : l'organisation et les budgets SAED, la Recherche agronomique, le système de vulgarisation-formation-conseil, les organisations professionnelles, les autres institutions (CAB, etc.), l'analyse détaillée du crédit, l'utilisation des références et modèles français, le suivi des études d'aménagement en cours dans le Delta et à Podor, etc.

D'autre part, l'étude de cas a été réorientée pour les besoins du projet de prospective stratégique du secteur irrigation, que le Ministère et l'AFD ont ensuite décidé de conduire. Dans ce cadre, il convenait alors de fournir des éléments de base qui permettent de construire l'analyse structurelle, première étape de l'exercice que le Comité de pilotage, devenu Groupe projet avait décidé de mener à bien et qu'il a conclu en janvier 1999. Sur la base de l'étude Vallée du Sénégal a donc été proposée en avril 1998 une première liste des variables, déterminants ou facteurs de changement du secteur irrigué en général.

Au final, on ne s'intéressait donc plus tellement aux modalités institutionnelles, ni au cas particulier de la Vallée. Sous ces deux aspects spécifiques, le présent rapport reste à exploiter.

Il est livré en l'état, sur la base des données disponibles à la commande de l'étude en octobre 1997.

1. Population et Ressources naturelles

1.1. Population

Alors que toute la planification de l'aménagement hydro-agricole et même le projet actuel de Lettre de Mission de la SAED («renverser le flux migratoire») implique la répartition du peuplement et la dynamique démographique, on ne dispose pas d'étude approfondie et actualisée de ces questions pour l'ensemble de la Vallée, à commencer par une analyse critique et une interprétation des données disponibles (recensements nationaux, listes et informations existantes au niveau des collectivités locales, enquêtes diverses et monographies villageoises)¹. C'est dommage et les discussions sur l'avenir de la région seraient plus pertinentes si l'on disposait d'un travail sérieux conduit par des spécialistes dans ce domaine (démographes et sociologues).

On signalera les points suivants :

- La population totale des quatre départements² du Fleuve était estimée à 808 000 habitants en 1990 avec des taux de croissance annuelle assez sensiblement inférieurs à la moyenne nationale (env. 2,1 % contre 2,7 %, mesurés sur la période 1976-1988 et pour la Région de Saint Louis³). Observons que la région de Saint Louis est l'une des trois régions du pays dont l'importance relative dans l'ensemble national (10 régions) aurait baissé entre 1976 et 1988 (dernier recensement national).
- Le taux d'urbanisation régionale⁴ serait de 32 % mais avec des différences considérables : 56 % dans le Delta où il existe une véritable armature urbaine⁵, de 5 à 7 % seulement pour les trois autres départements. Ce taux n'était que de 22 % en 1976.
- Les densités de population sur la partie alluviale de la Vallée (le «wallo») sont très variables : un chiffre de 50 habitants/km² peut être avancé pour fixer les idées.⁶
- La migration, surtout de longue durée et à longue distance, en particulier vers Dakar et l'étranger, est une constante dans l'ensemble de la Vallée, mais elle est particulièrement importante à Podor, et de plus en plus sans doute à l'amont vers Matam et Bakel⁷. Il est possible qu'elle ait été accélérée par la croissance démographique (env. 120 000 habitants de plus tous les 10 ans) et par les grandes sécheresses (à partir de 1970), mais elle a aussi une dimension «culturelle ancienne» qui ne permet pas de la considérer comme le résultat de la pression démographique.⁸

1. Voir par exemple différence de taux pour la même période 1976-1988 entre PDRG et Panaudit. Voir les difficultés sur ce thème, de la prospective OCDE/ACDI sur Saint Louis (JM Cour).

2. Trois dans la région de St-Louis : Dagana (Delta : 302 000 habitants), Podor (186 000), Matam (189 000) + 1 dans la Région de Tambacounda : Bakel (120 000).

3. Réf. Doc : 11.

4. Population urbaine : population des agglomérations > 3 000 habitants.

5. Saint Louis, Richard Toll, Ross Bethio et Dagana...

6. Le calcul de la densité rurale ramenée à la surface totale des départements n'a pas beaucoup de sens (env. 8 habitants/km²) ; celui de la population rurale totale ramenée à la surface des sols du Wallo (env. 6 000 km² : soit en moyenne une bande de env. 10 km le long du Fleuve) est plus évocateur (env. 100 habitants au km²) mais il reste une approximation très grossière (une partie quelquefois importante de la population rurale totale de chaque département est indépendante des ressources en sol de la Vallée. Certains géographes considèrent que le Wallo est plus vaste et couvre 1 million d'hectares avec des surfaces inondables de 400 000 ha (Lericollais). Les densités estimées à l'occasion des études d'aménagement en cours (Podor/Schéma Directeur BRL 1997) varient de 30 à 150 habitants/km².

7. Réf. Doc : 19. D'après les enquêtes de l'OCDE-CILSS de 1983, citées dans cet ouvrage 20 à 26,3 % de la population de la Vallée entre 25 et 40 ans serait immigrée en France... Cela paraît beaucoup. Les données démographiques du reste du document Les enjeux de l'après barrage sont issues du recensement de 1976 ou empruntent aux ouvrages de A. Lericollais (IRD) : en particulier Peuplement et migrations 1981.

8. Réf. Doc 80.

Dans tous les cas, ce n'est pas l'absence de travail sur place ou l'impossibilité d'accéder à la terre irriguée qui pousse aujourd'hui les jeunes à l'exode lointain : dans la Moyenne Vallée, tous les observateurs des sociétés villageoises relevant le problème de l'absence de main d'œuvre familiale⁹. Les premiers projets de mise en valeur du Delta en paysannat – après les déboires de la culture directe par la SDRS à Richard Toll –, étaient présentés comme des projets de colonisation (Projet des 30000 ha en 1965 avec objectif d'installation de 900 familles dans 6 villages neufs). En réalité, il s'agissait d'installer au voisinage immédiat des aménagements qui venaient d'être protégés des crues par la grande digue périphérique, des agriculteurs pour la plupart déjà présents à la périphérie du Delta ou en bordure du Fleuve. Le Projet n'a été que partiellement réalisé (10000 ha en submersion contrôlée en 1973) et les installations de population sont restées relativement limitées (3 villages réalisés, quelques fois partiellement désertés à Boundoum, Kassack et Debi).

Bien qu'une mise en valeur basée sur l'emploi intensif de main d'œuvre puisse s'avérer problématique à grande échelle, c'est malgré tout ce modèle qui a été continuellement utilisé pour justifier et planifier l'aménagement hydro-agricole jusqu'en 1998. Les réflexions conduites dans le cadre de l'après-barrage l'ont repris et amplifié, en soulignant quelques fois qu'il conduisait à des projections optimistes et sommaires : avec des taux de croissance démographique élevés (3%), en faisant abstraction du phénomène migratoire et alors que la population active actuelle totale était déjà sans doute insuffisante, les projections faites en 1985-1986 constataient qu'à un rythme d'aménagement de 3000 ha/an (78000 ha de périmètres au total), la population active devait être multipliée par 4 en 20 ans et que le déficit de population serait de 600000 personnes.¹⁰ Les solutions envisagées pour que la réalité se plie au volontarisme des planificateurs, étaient alors le développement parallèle et autonome de fermes mécanisées et de périmètres agro-industriels : substitution d'un capital virtuel à une main d'œuvre elle aussi virtuelle. Le secteur paysan était donc prioritaire, mais pour assurer une mise en valeur la plus complète et rapide possible, un secteur moderne et capitalistique d'origine et nature complètement différente, serait appelé éventuellement à s'installer, sans relations avec le premier. Ce dualisme n'était pas dénué de tout fondement, après tout la CSS – Compagnie Sucrière Sénégalaise – fonctionnait bien en vase clos à côté d'une agriculture paysanne encadrée. Par contre le postulat d'une agriculture familiale paysanne à caractéristique immuable et fixe (rapport terre/travail constant, etc.) était plus critiquable dès cette époque : alors que les tensions et dynamiques des sociétés rurales étaient connues, que la migration avait été étudiée, etc., il était peu concevable que leurs structure, capacité et motivations n'évoluent pas en 20 ans. Sans pouvoir décrire avec précision la différenciation future des « unités d'exploitation paysanne » et l'apparition d'un continuum – du manœuvre sans terre à l'entrepreneur paysan –, il était clair que des tendances ou des hypothèses devaient être dessinées à ce propos, que ces évolutions allaient être forcément accélérées ou bouleversées par l'irrigation et représentaient donc une des clés de l'avenir.

1.2. Les sols irrigables et leur sélection en vue de l'aménagement

1.2.1. Potentiel irrigable

Les inventaires conduits par la FAO (1977) et repris continuellement par la suite ont abouti à une surface totale de 376443 ha de sols convenant à l'irrigation dont 240000 irrigables sur le Sénégal, 130000 en Mauritanie et 5000 au Mali¹¹. Il semblerait que ces surfaces aient été défi-

9. Réf. Doc : 35 / 36.

10. Réf. Doc : 19.

11. Réf. Doc : 61. Haute Vallée : 14 229 ha; Moyenne Vallée (env. Matam) : 132 360 ha; Basse Vallée (env. Kaedi à Dagana) : 190 381 ha; Delta (aval de Dagana) : 39473 ha. Il serait intéressant de pouvoir accéder au document FAO initial de façon à savoir exactement comment ont été définis les critères d'irrigabilité.

nies compte tenu d'une hypothèse de régularisation « totale » du Fleuve¹² et de sélection à priori des zones irrigables en fonction de la morphologie des cuvettes et de l'accessibilité de la ressource en eau¹³. La détermination des sols irrigables a été faite essentiellement dans l'optique d'une généralisation de la riziculture et d'une irrigation « gravitaire ». Aujourd'hui dans une perspective de diversification, on porterait sans doute plus d'attention aux sols de « diéri », plus légers et irrigables par aspersion. Celle-ci est aujourd'hui pratiquée exceptionnellement par quelques privés, grands mais aussi petits agriculteurs, et semble être la solution la plus adaptée à certaines zones¹⁴. Les 240 000 ha qui ont été ainsi « affectés » au Sénégal sont inclus dans l'ensemble géographique plus vaste que constitue la vallée alluviale – le wallo –. Pour rendre compte de l'ensemble des systèmes de production en 1990 et projeter les « Plans d'Occupation des Sols », le PDRG a raisonné sur des ensembles qui varient de 493 000 à 576 000 ha¹⁵. Par ailleurs, dans le cas du seul Delta une évaluation récente de la SAED entre aménagements et types de sols, cartographie un ensemble de 265 407 ha, avec une surface déjà aménagée totale de 56 828 ha, soit largement plus que la surface irrigable initiale prise en compte par l'étude FAO pour le Delta sur les deux rives (39 473 ha). Cette évaluation montre en outre que les aménagements SAED du Delta comprennent plus de sols très lourds¹⁶ (62 %) que les aménagements privés et la CSS (43 et 53 %). Sans aller plus loin, on retiendra simplement :

- que même à très long terme les sols potentiellement irrigables sont surabondants par rapport aux ressources en eau... cela d'autant plus que ces ressources sont susceptibles d'utilisation hors irrigation et hors Vallée.
- *que l'estimation initiale qui a été faite de la répartition du potentiel irrigable entre rive droite et rive gauche est sans doute révisable ou discutable. Cette remarque est importante dans la mesure où cette répartition servirait de base à une règle d'affectation inter États des quotas d'eau d'irrigation. Cette convention de répartition n'a jamais été formalisée mais il faudra bien la décider un jour, d'autant plus proche que, comme nous le verrons, l'éventualité de rationnement de l'eau d'irrigation n'est pas à exclure à moyen terme en année sèche ou très sèche.*

En rive gauche, les objectifs de surface ont été régulièrement révisés à la baisse : on prévoyait en 1984 100 000 ha pour l'an 2000 (hors agro-industrie) dans le premier plan de la SAED disponible¹⁷. En 1991, le PDRG vise 88 000 ha de périmètres vivriers (avec une intensité culturale de 160 % et un objectif de rééquilibrage régional en fonction des besoins alimentaires de la population) plus 10 000 ha de périmètres industriels (cane à sucre) à l'horizon 2017¹⁸ soit env. 100 000 ha au total. En Mauritanie, le Plan à 10 ans (PDIAIM) vise 60 000 ha aménagés nets avec un coefficient d'intensité de 115 à 130 % (80 % en riz).

12. C'est ce que suggère F. Gadelle sans l'expliquer (Réf. Doc : 68 & 71). Cela n'est pas impossible avec les ordres de grandeur suivants : l'apport annuel moyen du Fleuve serait de 18,6 milliards de 1904 à 1984 (Réf. Doc : 70), soit un module de 590 m³/s à l'embouchure, c'est-à-dire 1,6 l/s brut/ha (50 000 m³/ha). L'apport annuel moyen du Bafing sur lequel est implanté le barrage de Manantali serait de 11,5 milliards m³ soit un module de 370 m³/s (Réf. Doc 72). Dans l'hypothèse impossible d'une régularisation totale et pour env. 400 000 ha irrigué 1 l/s/ha de besoins bruts (31 500 m³/ha/an).

13. Il serait intéressant d'en savoir plus sur les critères d'irrigabilité au sein des Unités Naturelles d'Équipement ; cela est impossible à ce stade.

14. Inadaptation du mode gravitaire dans les petits périmètres autour du Lac de Guiers. ISRA. Réf. Doc : 17.

15. 493 000 ha : affectation des terres en 1990 ; 39 000 ha aménagé, 44 000 de culture de décrue (dont 0 dans le Delta et 25 800 à Podor), 54 000 de cultures pluviales, 235 000 de pâturage, etc. ; 576 000 ha à long terme (POS) dont 105 000 ha aménagé, 44 000 en décrue, 48 000 de cultures pluviales, 107 000 de reboisement.

16. « Hollaldé » et « faux hollaldé ».

17. Réf. Doc 3.

18. Réf. Doc 9.

On observera que le rapport de la surface planifiée d'aménagement au Sénégal par rapport au total planifié dans les deux pays (à des horizons différents) représente env. 60 % et qu'il est proche du rapport des surfaces potentielles réputées irrigables à l'origine (260/370 soit env. 64 %). Curieusement enfin, le rapport des surfaces réputées effectivement aménagées aujourd'hui sur les deux rives (mais non cultivées), est également du même ordre de grandeur (au Sénégal : 63 % du total aménagé).

1.2.2. *Salinisation et alcalinisation ?*

La question de la salinisation et de l'alcalinisation des sols irrigables et irrigués a été posée dès les années 60 avec les aménagements « primaires » de submersion contrôlée dans le Delta : le phénomène naturel de salinisation – évaporation de l'eau piégée dans les cuvettes de décantation, évaporation par capillarité à partir de la nappe – ne risquait-il pas être dangereusement accéléré par les aménagements ? Il n'y a pas eu semble-t-il d'observations alarmantes par la suite sur ce thème et il est devenu très accessoire – même oublié... – pendant la grande période d'extension des aménagements publics. Il est revenu à l'ordre du jour depuis cinq ans au moment où la SAED s'interrogeait sur les inconvénients des aménagements privés itinérants. Des travaux de suivi sont menés aujourd'hui par IRD et l'ADRAO. Sans minimiser les dangers éventuels ni l'intérêt immédiat des mesures nécessaires pour permettre une culture permanente et/ou éliminer les effets dépressifs sur les rendements – y compris des périmètres SAED transférés après réhabilitation¹⁹ –, *ces travaux de qualité permettent de ne pas céder à une dramatisation excessive*²⁰. *Cela mérite quelques explications, en particulier puisqu'une appréciation insuffisante ou erronée de la réalité de ces problèmes peut induire des biais dans les priorités d'aménagement, et des dépenses d'infrastructure inutiles tout au moins dans l'immédiat.* En résumé :

- Le risque d'alcalinisation avec dégradation irréversible des sols est aujourd'hui très faible dans le Delta, compte tenu de la présence de calcium dans le sol (gypse). Mais il existe ailleurs (en particulier à Podor).
- L'abandon des terres dans le Delta est imputable aux adventices mal contrôlées et à la salinisation. Les rizières abandonnées seraient relativement faciles à réhabiliter (lessivage des sels solubles).
- La circulation de l'eau au niveau des parcelles²¹, des réseaux intérieurs aux périmètres et des collecteurs régionaux est dans tous les cas essentielle.
- La gestion de l'eau par l'utilisateur (« lavage » de surface en début de campagne, pas d'excès ensuite) et la double culture sont des moyens efficaces pour éviter des effets dépressifs sur les rendements.
- Le riz est la culture la plus adaptée à une grande partie des zones considérées aujourd'hui comme irrigables et effectivement aménagées. Dans ces zones, la salinité naturelle des sols – plus encore que la texture très lourde – limite les possibilités de diversification²².

19. Sur lesquels des zones se salinisent comme à Boundoum, Thiagar (qualité du drainage, capacité et/ou maintenance des collecteurs et émissaires extérieurs aux périmètres ?). Il ne faut donc pas condamner exclusivement les périmètres privés même si la qualité de leur aménagement les met dans une situation plus risquée. À certains égards, le problème est plus préoccupant dans les périmètres publics quatre ou cinq ans après une réhabilitation coûteuse.

20. Voir en particulier « Dégradation des sols dans le Sahel : mythes et réalités. » Réf. Doc 13 B.

21. De ce point de vue et sur des sols lourds, le planage horizontal qui favorise la stagnation, d'autant plus qu'il n'est pas bien entretenu, peut être finalement moins adapté que le nivellement classique à 10/00 qui permet une bonne circulation et une meilleure évacuation. En tout cas, le planage horizontal n'est pas une condition absolue de la riziculture, même intensive...

22. Ce peut être un avantage supplémentaire des sols de diéri.

Dans tous les cas, le maintien (et peut-être l'extension) du suivi de l'évolution des sols reste nécessaire. Mais les aménageurs et les agronomes du Fleuve doivent sans doute rechercher un dialogue approfondi avec les scientifiques compétents pour éventuellement mieux moduler les décisions et le calendrier d'investissement des grandes infrastructures collectives (collecteur et exhaure).

1.3. Les ressources en eau et leur mobilisation

1.3.1. La pluviométrie et la tendance lourde sèche?

Le gradient pluviométrique est très fort de l'embouchure vers l'intérieur. Il a augmenté d'ailleurs depuis 1972 avec la succession des années sèches, en particulier dans le cas de Bakel :

	Dagana	Podor	Matam	Bakel
Avant 1972	320	317	526	572
1972-1987	184	176	298	475
Déficit	43 %	44 %	43 %	17 %

Dans tous les cas, l'irrigation est moins nécessaire à Matam et Bakel qu'à Podor et dans le Delta où l'activité dominante était jadis pastorale.

Dans la Moyenne Vallée, on observe une désaffection relative des périmètres irrigués au profit de la culture de décrue et de la culture pluviale, dès que la pluviométrie et les conditions hydrologiques s'améliorent. Il est clair que « l'irrigation-assurance subsistance », avec recours intermittent au périmètre irrigué en cas de mauvaise année pour les cultures traditionnelles, peut répondre aux besoins de sécurité alimentaire de la population mais que la prime d'assurance à payer pour créer et maintenir des aménagements sous utilisés voire abandonnés après la sécheresse, ne peut être financée ni par la population, ni par l'État, ni sans doute par les bailleurs de fonds. Le passage rapide de l'agriculture traditionnelle à l'agriculture irriguée ne serait théoriquement possible que si la sécheresse du climat s'accroissait très fortement dans la Moyenne Vallée et si la population résidente dépendante de l'agriculture augmentait rapidement sans disposer d'autre alternative de revenu. Ces conditions ne sont pas encore vérifiées. *Comme on le verra, la complémentarité entre culture irriguée et culture traditionnelle (pluviale et de décrue) sous-tend le postulat d'une « transition ménagée vers l'irrigation ». Or à l'échelle villa-goise on voit mal comment cette transition peut être régulière et progressive.*²³

L'incertitude climatique c'est-à-dire la question de la durée et du degré de la tendance sèche actuelle, représente une « donnée » importante de la prospective. Elle affecte l'évolution des systèmes de culture. Si la tendance se confirme, elle pèsera également sur l'exploitation, la rentabilité du barrage et peut-être même les conditions de concurrence entre les différents usages de l'eau (cultures de décrue et même sans doute à moyen terme irrigation si une partie plus importante des aménagements était remise en service et intensifiée en double culture?). Ainsi le Projet Énergie²⁴ calcule en 1977 que le productible annuel moyen aurait été de 804 Gwh au cours des 44 dernières années (période 1950-1994) et 547 Gwh au cours des 24 dernières années (1970-

23. Les catégories pauvres et/ou moins bien dotées en terre auraient sans doute plus d'intérêt à utiliser le périmètre. En admettant que celui-ci leur soit réservé plus ou moins exclusivement – ce qui pose des problèmes vis-à-vis du droit coutumier et du maintien de la cohésion sociale –, on passe du périmètre conçu comme assurance sécheresse au périmètre destiné à assurer un minimum social ou un « filet de sécurité » pour les catégories les moins favorisées. Cette configuration dont l'amorce serait semble-t-il observable dans quelques cas pour la Moyenne Vallée (une relative concentration de « petits » sur certains PIV), peut-elle être étendue comme un élément de stratégie de lutte contre la pauvreté et permettre la transition durable vers l'irrigation ? On peut en douter.

24. Réf. Doc 60.

1994). À l'inverse, si la pluviométrie et l'hydraulité anciennes se rétablissaient, la concurrence au niveau de la gestion du barrage disparaîtrait mais le retour fréquent des crues – avec en plus une possibilité de soutien par le barrage – compliquerait encore plus l'adoption irréversible de l'irrigation dans la Moyenne Vallée.

Les travaux scientifiques internationaux sur le changement climatique ne sont pas indifférents à l'avenir de la Vallée : si les modèles actuels fournissent aujourd'hui des indications différentes, sinon divergentes, des améliorations rapides de leur fiabilité ne sont pas à exclure puisque leur calage est continuellement amélioré. Affaire à suivre...

1.3.2. *La construction des barrages*

Après la mise en place de l'OMVS en 1972, les grandes sécheresses des années 70 ont justifié la décision de construction des barrages de Manantali et Diama qui a débuté en 1982. Manantali, à l'amont sur le Bafing doit produire de l'énergie et contribuer à une certaine régularisation du Sénégal à Bakel. Sa réserve de 11,5 milliards de m³ correspond aux apports moyens de la rivière (débit moyen du Bafing de 1901 à 1984) et sa capacité de régularisation inter-annuelle est donc limitée. Le barrage de Diama à env. 60 km de l'embouchure est connu pour empêcher la remontée de la langue salée marine qui affecte les périmètres sur env. 200 km/250 km à l'aval du Fleuve, pendant la période de basses eaux (étiage de février à octobre en année moyenne) : son objectif est donc uniquement agricole puisqu'il s'agit d'étendre sans risque les possibilités de culture en saison sèche (double culture)²⁵. Accessoirement le plan d'eau ainsi créé permet dans la zone d'influence du barrage de limiter les hauteurs de pompage et de remplir en permanence les dépressions naturelles adjacentes²⁶.

La construction des barrages s'est achevée en 1988 pour un coût total de 628 millions US \$ soit env. 3,3 milliards de FF (hors centrale hydroélectrique non encore réalisée) avec la participation de 12 bailleurs de fonds²⁷.

Initialement, il avait été programmé que Manantali serait rempli en 1990, année prévue également pour la mise en service de la centrale hydroélectrique. En fait le remplissage ne sera obtenu que 5 ou 6 ans plus tard compte tenu des apports, mais surtout de la vidange du barrage pour effectuer des réparations. Les lâchers réalisés à cette occasion ont permis un premier test incomplet de crue artificielle. Jusqu'en 1997, ces expériences n'ont pas produit les enseignements espérés²⁸ et n'ont pas donné satisfaction aux populations riveraines²⁹.

1.3.3. *L'évolution des objectifs de gestion de l'eau et le problème de la crue artificielle*

Jusqu'en 1986, à la veille de l'achèvement des ouvrages, les bénéfices attendus étaient décrits par l'OMVS dans l'ordre suivant³⁰ :

- l'irrigation le long du Fleuve de 375 000 ha de culture ;
- le maintien durant toute l'année, d'un tirant d'eau suffisant pour permettre la navigation entre Saint Louis et Kayes ;

25. Particulièrement en contre saison chaude (février à juin). La contre-saison (hors hivernage, c.a.d saison des pluies de juin à septembre/octobre) comprend deux saisons de culture : contre saison froide (novembre à février – typiquement pour le maraîchage le mieux valorisé) et contre saison chaude (mars à juin ; typiquement 2^e culture de riz).

26. À l'origine, il ne semble pas que le barrage de Diama ait été conçu pour mieux garantir les volumes nécessaires à l'irrigation du Delta – régularisation additionnelle – puisque la régularisation de Manantali paraissait suffisante, ni pour permettre une irrigation gravitaire du Delta avec un plan d'eau maintenu à 1,75 m ou 2,25 m.

27. La Banque Mondiale n'a pas participé au financement. Elle se trouvait en désaccord depuis 1979 avec l'OMVS sur l'argumentaire et l'impact potentiel de la construction des barrages et avait retiré son appui. Réf. Doc 60.

28. Réf. Doc 71.

29. Réf. Doc 15.

30. Réf. Doc 61.

- la production de 800 Gwh d'énergie hydroélectrique 9 années sur 10;
- l'écrêtage des crues;
- le maintien pendant une période transitoire des conditions hydrauliques nécessaires à la culture traditionnelle de décrue par une crue artificielle de 1 mois;
- l'arrêt de la langue salée à Diama;
- le contrôle partiel du niveau d'eau dans le Delta;
- l'amélioration du remplissage des dépressions que constituent le Lac de Guiers, le R'kiz, l'Aftout es Sahel...;
- la réduction des hauteurs de pompage pour l'irrigation dans le Delta;
- le maintien de conditions écologiques acceptables dans les retenues, dans le Fleuve régularisé et le Delta.

À partir de 1986 et à la veille de l'achèvement des barrages, diverses études ont permis de dégrossir la question fondamentale de la compatibilité de ces objectifs. Au gré des confrontations et discussions auxquelles elles ont donné lieu, des choix plus ou moins clairs se sont progressivement dégagés. Sans qu'il existe encore aujourd'hui une position « exécutive » définitive, le débat a mûri et il est possible de faire un pronostic vraisemblable sur les principes de la gestion des barrages, tout au moins celle de Manantali. En résumé très schématique :

- L'étude « Gibb » en 1986 a mis en évidence la forte concurrence entre la crue artificielle, nécessaire au maintien des cultures de décrue³¹ et la production d'énergie électrique (1986-1987). Dans un premier temps, ce constat n'a pas provoqué une remise en cause par l'OMVS de la priorité donnée à l'irrigation et à l'électricité en année sèche. La crue artificielle n'était considérée que comme un accompagnement transitoire, non indispensable s'il produisait un manque à gagner.
- Les études du PDRG (Plan de Développement de la Rive Gauche) qui ont débuté en 1989³² ont repris les hypothèses de gestion de Gibb et après une première évaluation des effets socio-économiques de la limitation de la crue, le consultant a finalement opté pour le maintien d'une crue artificielle pendant une période transitoire suffisante pour atteindre un niveau d'aménagement de 100 000 ha, seuil à partir duquel l'adoption de l'irrigation par la population lui permettait de s'affranchir des cultures de décrue³³ (dans une optique de sécurité alimentaire). Les lâchers non turbinés du barrage devaient permettre de maintenir des cultures de décrue sur une surface de l'ordre de 50 000 à 75 000 ha (crue Gibb « A » ou « B »)³⁴.
- L'option transitoire adoptée par le PDRG a été le résultat d'une confrontation constructive avec le projet SRBMA³⁵ de l'USAID. À partir d'expertises et d'une évaluation de terrain pendant 3 ans, ce projet a mis en évidence les impacts négatifs de la réduction de la crue par le barrage, en particulier s'il était géré dans le seul objectif de

31. Sur la longue période (depuis 1904) la crue serait susceptible d'inonder en moyenne 200 000 ha de vallée (de 0 à 400 000). Les cultures de décrue varient donc dans de fortes proportions. Le spécialiste de la question (Lericollais-IRD Réf. Doc : 80) estimait qu'elle couvrirait 110 000 ha sur toute la Vallée en année moyenne avec des rendements de l'ordre de 400 à 500 kgs/ha.

32. Réf. Doc 9.

33. Selon le vocabulaire consacré. Expression peu pertinente d'ailleurs puisqu'en réalité, les populations dans leur ensemble n'ont aucune raison ni volonté de s'affranchir de ces cultures, même à Podor aval. Réf. Doc : 94.

34. « En tout état de cause, il serait possible de fournir un débit régulé moyen garanti (à 95%) de 150 à 200 m³/S à Bakel pour des crues artificielles respectivement de type B et A. Ces débits sont jugés suffisants pour couvrir l'ensemble des besoins en eau dans la vallée pour une surface irriguée totale de 100 000 ha ». Dans des documents plus récents, la SAED évoque une culture de décrue artificielle de 33 000 ha. Réf. Doc : 24.

35. Réf. Doc 73.

produire de l'électricité. Les ressources naturelles (pêche, nappe, pâturages et forts) se trouveraient sérieusement menacées et le bouleversement de leur exploitation (en particulier l'agriculture de décrue) mettrait en péril la subsistance d'une grande partie de la population de la Moyenne et Basse Vallée.

- À l'époque l'OMVS propose encore la suppression de la crue dans le long terme mais la position du Gouvernement sénégalais qui entérine le PDRG par décret en 1994, est plus nuancée. Au demeurant, la question de principe du maintien permanent de la crue dans 10 ou 20 ans paraît alors accessoire. En effet, avec la réactivation du Projet Énergie au début des années 1990³⁶, la perspective d'avoir à produire de l'électricité en 2001 et à réaliser des investissements supplémentaires importants (390 millions US \$)³⁷, amène à se poser des questions plus immédiates concernant la gestion du barrage. Il s'agit en particulier de définir la crue objectif nécessaire pour satisfaire les besoins de l'agriculture traditionnelle et de l'écosystème, ainsi que d'optimiser les lâchers du barrage qui permettront de la soutenir, compte tenu de la crue naturelle des affluents non régularisés.

1.3.4. Les principes vraisemblables de gestion du barrage et leurs conséquences sur l'aménagement irrigué...

Au stade actuel, la crue objectif est définie comme devant assurer env. 50 000 ha de culture traditionnelle ce qui correspondrait à un volume de env. 5,5 milliards de m³, mais l'optimisation et la prévision des crues sur les affluents non régularisés permettraient de ne solliciter Manantali que pour des volumes plus faibles (ordre de grandeur cité par le Projet Énergie sans autre précision env. 1,6 milliard). Des inconnues plus ou moins importantes subsistent³⁸, mais les ordres de grandeur ainsi avancés encadreront sans doute la gestion future du barrage; les modalités de cette gestion seront précisées par un manuel qui sera soumis à l'OMVS en 2000 (étude IRD³⁹).

Dans tous les cas, l'irrigation n'est pas ou n'est plus la préoccupation majeure. La production d'électricité répond à des besoins des États, à la fois mieux identifiés et plus rentables que ceux de l'agriculture traditionnelle ou « moderne ». Elle est pratiquement la seule activité susceptible de dégager des recettes en remboursement des prêts d'équipement consentis. On voit mal comment la priorité ne pourrait pas lui être donnée dans la pratique.

Ce constat est en définitive favorable à l'avenir de l'irrigation dans la mesure où les débits turbinés relativement constants sont utilisés par les périmètres et où leur modulation mensuelle correspond plus ou moins à celle des besoins... dans l'hypothèse toutefois d'une quasi

36. Avec participation de la Banque Mondiale qui après dix ans a été amenée à renouer sa collaboration avec l'OMVS en 1989 «à la demande des trois gouvernements et des autres bailleurs». Cela compte tenu de ce que le programme de l'OMVS affectait directement les politiques et les stratégies dans les secteurs de l'agriculture, de la santé et de l'énergie, vitaux pour les économies. Les problèmes complexes posés nécessitaient une coordination entre les trois pays sous ajustement et les trois entreprises nationales de distribution électrique qui recevaient déjà un soutien de la Banque». Réf. Doc : 60.

37. 128 pour la centrale, le reste pour les lignes sur Sénégal, Mali et Mauritanie.

38. Il restera sans doute assez difficile de préciser le fonctionnement de la crue à ce niveau, comme surtout de mesurer l'impact exact du barrage dont les effets se superposent à ceux des sécheresses. Dans ces conditions, l'appréciation objective du manque à gagner des systèmes traditionnels est très difficile. L'évaluation économique du Projet Énergie les estime à 3 M. US \$/an (tableau de calcul de IRR, à comparer à une production d'énergie de 92 M. US \$), à partir de 2001. Sans dire que la prise en compte du soutien à la crue annuelle est symbolique, il serait étonnant qu'elle mette un terme aux revendications de la population qui estime avoir été lésée. Le barrage comme l'aménagement irrigué auquel il est associé peut cristalliser tous les mécontentements. Les Commissions de participation des populations, prévues parallèlement au Projet Énergie peuvent servir à leur expression. Les endiguements de périmètres privent la population de surfaces en décrue quelques fois bien supérieures à la surface irriguée. Exemple Ninaga : 10 000 ha endigués pour 1000 ha irrigués. Réf. Doc : 94.

39. Réf. Doc 63.

généralisation de la double culture. On sait qu'en année sèche, la production d'électricité et l'irrigation (surtout en cas d'intensification en contresaison), entreront en concurrence avec le soutien de la « crue objectif »⁴⁰, mais dans l'état actuel des connaissances il n'est pas possible de préciser encore quelle sera la surface aménagée et effectivement cultivée au-delà de laquelle, le rationnement commencera, et avec quelle fréquence. Les indications les plus récentes avancées dans la littérature à ce propos sont dans l'éventail suivant :

- Banque Mondiale : il y a un risque à long terme, lorsque la surface sous irrigation excédera largement 100 000 ha⁴¹.
- F. Gadelle pour la seule rive gauche : il vaut mieux considérer que les objectifs du PDRG constituent un maximum pour les surfaces irrigables et limiter la surface totale irrigable à 88 000 ha, y inclus la CSS, le canal du Cayor et l'aval des Vallées fossiles⁴²... en saison sèche, il vaudrait mieux ne pas prévoir l'irrigation de plus de 60 000 ha nets sur les deux rives⁴³.

On en saura plus sans doute dans deux ans à l'achèvement de l'étude IRD.

On peut retenir aujourd'hui que le seuil de 100 000 ha aménagés sur les deux rives serait limitant si la série d'années sèches observées depuis 1970 se poursuivait et si la culture de saison sèche se développait sur 50 ou 60 % des surfaces aménagées.

Après abandon du Projet des Vallées Fossiles et compte tenu du faible niveau d'utilisation des périmètres, tombé à moins de 50 % en hivernage et nettement moins de 10 % en contre saison, il n'y a pas cependant lieu de dramatiser le problème de la ressource en eau pour les prochaines campagnes.

1.3.5. Les nouveaux thèmes institutionnels (thème souhaitable : une politique de l'eau; thème déjà acquis : la gestion décentralisée de l'environnement)

L'évocation d'un seuil de 100 000 ha aménagés, au-delà duquel la garantie d'approvisionnement pourrait poser problème, doit faire enfin prendre conscience que l'eau est une ressource rare... ce qui dans la dynamique optimiste de l'après-barrages n'a jamais été une réelle préoccupation des planificateurs : il est temps de passer d'une demande théorique exprimée en hectares plus ou moins assortie de coefficients théoriques d'intensité culturale, à une demande effective réelle exprimée en volumes mensuels⁴⁴. Sur cette base concrète, il deviendra possible d'établir et de gérer une politique de l'irrigation dans la Vallée. Elle devra d'abord répondre aux

40. Par exemple avec une simulation sur la période 1904-1993 et des besoins sur 140 000 ha (88 000 du PDRG + CSS + PDIAM) calculés avec les hypothèses d'assolements et besoins du PDRG (soit des volumes à la parcelle de env. 30 à 40 000 m³/ha/an et une efficacité globale de 0,60 – AV? –), le soutien de crue fait que les cultures de contre saison auraient été perdues 25 années – presque une année sur 3, alors que cette séquence longue est la plus favorable – (Réf. Doc 72). Le risque de perte est beaucoup plus fort si l'hydraulicité médiocre des dernières années se maintenait. En 1995 avant la mise en forme finale du Projet Énergie qui n'aura lieu qu'en 1997, Anne Martel et Thierry du Crest étaient fondés à considérer que la question d'un éventuel soutien de crue restait ouverte et que l'usine devant être construite en 1999 il est temps de définir quelle utilisation sera faite du barrage...

41. Réf. Doc : 60.

42. Réf. Doc : 68.

43. Réf. Doc : 71. Les pertes en aval de Bakel seraient importantes en saison sèche – 80 m³/s – pour des raisons non encore vraiment élucidées (déversements latéraux, infiltration). Cf : Mr.O.Kosuth (IRD).

44. Les simulations de gestion du barrage se basent sur des surfaces potentielles aménagées très variables et des hypothèses de consommation & efficacité incertaines : fourchettes de 100 à 300 000 ha (Albergel en 1993), valeur plus réaliste de 140 000 ha, etc. (Réf. Doc 72). Cette indétermination est gênante si l'on considère que même le Projet Énergie semble admettre encore formellement que la gestion permanente du barrage doit satisfaire en priorité les besoins de l'irrigation : Cf : Réf. Doc 60 : Priorité de gestion dans l'ordre : 1) irrigation. 2) soutien de la crue (optimisation). 3) électricité. « *The requirement to produce a flood will be waived in years when the available water would be insufficient to meet pumped irrigation requirements, but takes priority over electricity generation* ».

exigences de gestion du barrage⁴⁵ elle pourra ensuite orienter ou encadrer un éventuel redémarrage de la demande, considérée prioritairement comme une demande d'eau et non comme une demande d'aménagement. Si l'on peut considérer en effet que l'aménagement de périmètres peut devenir l'affaire de l'initiative privée et des collectivités, l'allocation et la garantie de la ressource en eau imposeront une régulation, des choix et des arbitrages qui appartiennent à l'État, appuyé sur des services techniques de qualité. Les problèmes à traiter sous l'angle de l'économie de l'eau seront nombreux, par exemple : incitation à l'utilisation des débits turbinés et perdus en saison sèche; choix de gestion de Diama susceptible d'améliorer l'approvisionnement du Delta; définition et modalités d'application de critères géographiques, sociaux et économiques d'allocation de droits de prélèvement⁴⁶.

Pour compléter ce panorama rapide, il convient d'observer qu'au gré des études successives :

- Un consensus semble être plus ou moins établi pour écarter l'objectif de transport fluvial St. Louis – Kayes. Toutefois, l'OMVS a lancé en 1995 une étude de factibilité sur un éventuel projet.⁴⁷
- *Enfin et surtout, le thème de l'environnement au sens le plus large, conçu comme la préservation des équilibres naturels sur lesquels se fondent la plus grande partie des activités actuelles de la population, en particulier de la Moyenne et de la Haute Vallée, a pris une importance grandissante. Le Projet Énergie intègre cette préoccupation à la suite de l'étude SRMBA. Personne ne peut aujourd'hui prévoir si les compensations et actions d'accompagnement prévues seront suffisantes. Cependant, pour mieux les définir et suivre leurs effets, la participation des populations a paru indispensable et des Commissions locales seront mises en place à cet effet; leur fonctionnement sera encadré et soutenu. Cette disposition institutionnelle nous paraît particulièrement importante pour l'avenir... en particulier si l'on prend en compte la mise en place de la décentralisation dont on connaît les principes mais dont on ignore encore les moyens, également si l'on considère comme nous le verrons plus loin que les collectivités locales seront vraisemblablement renforcées à l'occasion de la réforme foncière. Cela veut dire que, pour le pire ou le meilleur, rien ne pourra être construit ou proposé sans que les niveaux de représentation locale s'expriment et soient convaincus qu'il y va de leur responsabilité et/ou de leur intérêt. Au-delà de l'adaptation des discours, cette donnée doit conduire, non seulement à repenser en profondeur la stratégie des institutions publiques mais également à envisager une révision de leur mission et leur redéploiement dans la Vallée. Faute de quoi, le risque que la participation populaire ajoute à la confusion actuelle est élevé.*

45. À notre avis, le manuel de gestion du barrage devrait prendre en considération non seulement les types de modulations mensuelles de 1986 et du PDRG (assolements théoriques et intensité de 0,6 en saison sèche)... mais également d'autres cas de figure peut être plus réalistes (par exemple celui où l'on aurait une demande réduite en saison sèche, ce qui correspond à ce qui se passe depuis plus de dix ans). On peut estimer également que dans une optique de raréfaction de la ressource à moyen et long terme, il conviendrait de tester des solutions d'irrigation par aspersion, conforme à la diversification et plus économes.

46. Ce ne sera pas une tâche facile mais le problème doit être au moins posé clairement. Il faudra sans doute parler droits d'eau. Dans une situation où l'eau serait de plus en plus rare, comment concéder des droits? Sans quelques règles et principes, il est clair que des droits concédés resteront inutilisés ou mal utilisés alors que des demandes de concessions susceptibles d'une meilleure efficacité économique et sociale resteront insatisfaites. Mais le pire évidemment serait l'absence de toute réglementation : développement anarchique, stérilisation d'investissement existant «à l'aval», etc. Autrement dit absence de sécurité de l'investissement en irrigation. On a là une problématique analogue à celle du foncier, avec des enjeux beaucoup plus sérieux puisqu'il n'existe aujourd'hui dans le domaine de l'eau ni cadre coutumier, ni début d'application ou adaptation du Code de l'eau national.

47. Ce projet imposerait la contrainte d'un débit garanti permanent de 200 m³/s à Bakel et surtout des investissements complémentaires très lourds. Il correspond au rêve de rétablissement de Saint Louis dans le rôle de «port du Mali» qu'il avait jusqu'en 1923 avant la jonction directe de Kayes à Dakar par chemin de fer. Aujourd'hui, les écluses construites à Diama ne sont pratiquement jamais mises en service.

1.3.6. La restructuration de l'OMVS et ses enjeux pour l'irrigation

Tout au cours de cette maturation lente et incertaine, l'OMVS n'a pas exercé depuis 1972 le leadership qui aurait dû être le sien. Il y a à cela de multiples raisons. Bien que les trois États aient de plus en plus intérêt à l'utilisation de Manantali – en particulier de son énergie électrique –, les relations bilatérales peuvent être soumises à d'autres considérations. C'est un euphémisme pour qualifier les « événements » de 1989 entre la Mauritanie et le Sénégal et la tension entre les deux États riverains qui ne s'est résorbée que très progressivement⁴⁸. Enfin l'Organisation n'a disposé d'aucun début d'autonomie financière et dépendait quasi exclusivement des bailleurs, eux-mêmes souvent divisés sur cette affaire. À l'occasion du Projet Énergie, une restructuration a été étudiée pour pallier les carences antérieures et rendre le dispositif cohérent avec les contraintes de gestion, techniques et commerciales de la production et de la vente d'électricité. La réforme mise en place en 1997 aboutit au redéploiement suivant :

- L'OMVS est bien toujours l'autorité politique inter-États dont émane en dernière analyse toute les décisions de gestion et d'affectation du patrimoine investi et des ressources en eau.
- Deux sociétés de patrimoine distinctes sont constituées sous son contrôle pour maintenir et gérer chacun des deux barrages : SODEM pour Manantali et SODED pour Diama.
- La SODEM concédera la gestion de « son » barrage à un concessionnaire privé qui gèrera selon un cahier des charges défini et adopté par l'OMVS d'ici deux à trois ans. Le concessionnaire facturera l'énergie aux trois sociétés nationales de distribution et reversera à la SODEM les recettes perçues après déduction des charges de gérance convenues dans le contrat de concession. Celui-ci devrait être passé en 2001 pour une quinzaine d'années.
- La SODED a fait l'objet d'études prévisionnelles de ses charges (remise en état et travaux de maintenance) mais la consistance exacte et la garantie de ses recettes qui ne peuvent être tirées que de l'agriculture restent problématiques⁴⁹.

Si cette réforme est de nature à régler au mieux les problèmes de valorisation de Manantali par la production d'électricité et si l'on peut espérer que le manuel clarifiera les règles de gestion puis sera adopté en 2001⁵⁰, il est clair qu'elle a isolé – sinon évacué –, avec un pragmatisme assez compréhensible, le problème de la valorisation agricole (pour permettre au moins de couvrir les charges de fonctionnement imputables à Diama). Le problème n'est pas réglé et il ne pourra être, ni progresser, sans que l'OMVS assume ses responsabilités au niveau le plus élevé.

48. Ces événements graves expliquent sûrement pour partie le retard pris par le Projet (la centrale électrique sera finalement mise en service en 2001 au lieu de 1990 comme le prévoyait le planning de 1982). Cependant, ils n'expliquent pas tout : la fragilité des analyses de départ quant à l'impact et les modalités de gestion du barrage, etc. est apparue progressivement, le maintien d'années sèches, etc. ont sûrement été à la source de réticences, peu à peu vaincues.

49. En 1991, l'OMVS prévoyait dans son budget des recettes de 172 M. Cfa en provenance des usagers et n'avait encaissé que 16 M. Cfa (Réf. Doc : 60). Il ne semble pas que les choses se soient considérablement améliorées depuis : la CSS qui ne payait pas à l'époque, aurait accepté de payer sur la base théorique de 1 Fcfa/m³, forfaitisé à 14 M. par mois soit 2000 m³/ha sur 7000 ha. La SAED paie bizarrement à l'OMVS des sommes supérieures à ce qu'elle réussit à collecter sur la base de 2000 fca/ha et par an (AV) : en 1996 par exemple, elle aurait versé 19,8 millions à l'Organisation alors que ses usagers ne lui auraient versé que 7,6 millions (Réf. Doc : 95).

50. On ne peut toutefois compter exclusivement sur le manuel pour régler tous les problèmes immédiats et à venir. Comme le faisait remarquer avec beaucoup de bon sens Martel et Du Crest dans leur étude de 1995 (Réf. : Doc 72) : « Le choix de gestion du barrage ayant des impacts difficilement chiffrables, il nous semble clair qu'aucun calcul ni aucune simulation ne pourra se substituer à la prise de décision. Étant donnée la complexité du problème, la décision ne pourra être que politique, même si tous les éléments dont pourront disposer les pouvoirs publics seront bien sûr d'importance. » On peut ajouter un autre point d'expérience, à savoir que même si les autorités politiques assument le manuel après sa discussion et un ajustement éventuel, il y aura très vraisemblablement à l'avenir des situations exceptionnelles plus ou moins imprévisibles qui imposeront à nouveau que le niveau politique de l'Organisation prenne les décisions qu'il est le seul à pouvoir prendre.

Les réformes et l'adaptation des différentes institutions nationales impliquées dans l'utilisation de l'eau (SAED, SONED, voire Collectivités régionales et locales) sont sans doute nécessaires mais elles n'ont un sens que si l'OMVS est en mesure de jouer son rôle, en particulier sur les points suivants :

1) Définir des règles d'allocation de l'eau entre États (quotas) et des modalités de leur mesure et contrôle⁵¹. Ne pas considérer aujourd'hui ce point comme un préalable au développement ultérieur de l'irrigation, serait non seulement favoriser à plus ou moins long terme et à coup sûr, l'anarchie et l'insécurité de l'investissement sur les deux rives, mais également courir le risque d'un affrontement politique... La bonne solution consisterait sans doute à faire de ce point une condition de la mise en œuvre du Projet Énergie. Si cette occasion n'est pas saisie, il sera beaucoup plus difficile de l'obtenir ensuite;

2) Définir puis coordonner la gestion hydraulique de Diama. Cela implique en particulier d'arbitrer éventuellement entre les options d'aménagement du Delta en Rive Droite et en Rive Gauche (si l'option « gravitaire SAED » était maintenue).

2. La filière rizicole et le marché

2.1. Le pilotage de la filière par l'État

a) Le choix originel du riz, dans les années 60 puis 70, comme culture exclusive des premiers aménagements ne doit pas paraître inconséquent aujourd'hui. En effet, la culture était adaptée aux cuvettes du Fleuve, sa forte consommation d'eau n'était pas un problème. Par ailleurs, c'était déjà l'aliment de base d'une population urbaine, essentiellement dakaroise, augmentant rapidement (7 à 8 % par an) et pour laquelle il était importé en quantité importante. Dans ces conditions et sous un régime d'économie étroitement administrée⁵², la gestion de la filière par l'État était avant tout celle des importations et des prix à la consommation. L'importation et la distribution à un prix uniforme sur tout le territoire était assurées par le monopole public de la Caisse de Péréquation et Stabilisation (CPSP). Jusqu'en 80, les prix du marché international, peu développés à l'époque, étaient élevés et le Franc CFA encore modérément surévalué. En conséquence, l'État intervenait essentiellement pour subventionner les prix à la consommation. De toute façon, le riz national ne faisait encore l'objet d'aucune commercialisation significative hors de la Vallée⁵³.

b) À partir de 1983, compte tenu du développement du marché international, de la baisse des cours et de la surévaluation croissante du Franc CFA, la logique de gestion de la filière par la CPSP s'est inversée : il ne s'agissait plus de subventionner la consommation, mais au contraire de générer des ressources parafiscales grâce à la marge positive entre le prix à la consommation et le prix d'importation. Celui-ci est d'autant plus faible que le riz consommé et apprécié est du riz brisé (30 à 50 % moins cher que le riz entier). Avec des prix à la consumma-

51. Le contrôle prévu par la Commission Permanente des Eaux de l'OMVS de tous les projets de prélèvements intervenant sur le Fleuve à l'initiative de l'un ou l'autre membre, n'a pas fonctionné (le projet des Vallées Fossiles par exemple ne lui a jamais été soumis). Mais ce contrôle ne permet pas de toute façon de répondre au problème posé de répartition des débits. Celui-ci est certes difficile à résoudre techniquement et sans doute aussi politiquement, mais les instruments et les références existent pour s'y attaquer. À notre connaissance, la seule répartition entre États qui ait été étudiée jadis, concerne les charges de remboursement des emprunts, revue en 1986 en fonction du programme hydroélectrique. Voir le modèle développé par Utah University (Réf. Doc : 93).

52. Rappelons que le modèle économique sénégalais était alors dirigiste et planificateur. Le quadrillage de l'agriculture nationale par les coopératives en témoigne, entre autres.

53. Riz autoconsommé ou vendu sur place, dans la Vallée comme d'ailleurs en Casamance où la production de « riz de mangrove » est une activité traditionnelle très ancienne (production estimée env. 100 000 tonnes).

tion jusqu'à trois fois le cours international et des quantités importées croissantes (de 250 000 à 400 000 tonnes/an), les excédents de la CPSP étaient significatifs⁵⁴. Ils abondaient les Finances publiques par le mécanisme statutaire de versement automatique et immédiat de la CPSP au compte spécial du Trésor, à une période où la situation des comptes publics était particulièrement mauvaise (écroulement de la production arachidière).

D'une façon très indirecte, cette gestion de la filière a permis le décollage rapide de la production nationale dans la décennie 1980 au moment de la restructuration de la SAED. L'exceptionnelle convergence d'intérêts, et somme toute fortuite, entre le gouvernement et les agriculteurs sur des prix élevés, s'est manifestée jusqu'au début des années 1990⁵⁵. Chacun des bailleurs de fonds pour des raisons différentes, approuvait ou tolérait cette politique : le FMI parce qu'elle renflouait les Finances publiques, la Banque parce qu'une politique de prix élevés était le seul moyen de compenser la surévaluation du Fcfa, les Européens parce qu'ils défendaient le soutien du riz national par rapport au riz importé et celui des céréales traditionnelles par rapport au riz.

Cette conjoncture a occulté les appréciations souvent très négatives du « modèle SAED » et de l'intérêt, pour l'économie nationale comme pour l'État, du développement à marche forcée de la riziculture. Ce fut le cas, dès 1983, de l'évaluation économique approfondie de l'aménagement de la rive gauche du Sénégal conduite par la Coopération française⁵⁶. Par la suite, même la première édition du PDRG en 1991 attirait l'attention en termes plus mesurés sur la fragilité de l'équilibre financier de la filière nationale.⁵⁷

c) À partir de 1990, les intérêts de l'État et des producteurs commencèrent à diverger, malgré de très bas prix à l'importation : la croissance de la production nationale diminue en effet le volume à importer. C'est donc un manque à gagner croissant pour l'État. De plus, le besoin de subvention directe à la SAED augmente également : 1j) Cette subvention est d'abord nécessaire pour combler le déficit de l'exploitation commerciale et industrielle de la Société. Il est admis en effet que le monopole public d'importation CPSP doit financer le monopole public SAED de commercialisation et transformation du riz local; 2j) Ensuite, sous la pression des bailleurs, la CPSP est également sollicitée pour financer la maintenance des grandes infrastructures d'adduction et drainage à la charge de l'État (service public de l'eau) au moment où les charges théoriques d'entretien des périmètres commencent elles même à être transférées aux usagers⁵⁸.

Dans la pratique, il faut négocier tous les ans la subvention et la garantie du crédit de commercialisation SAED par la CPSP; mais surtout, le prélèvement automatique et immédiat des excédents CPSP par l'État, empêche la Caisse de remplir ses engagements au moment

54. Estimation selon les années de 15 à 25 milliards Fcfa (à l'époque env. 60 à 100 m. US \$). Evidemment le prix à la consommation restait malgré tout soumis à des contraintes socio-politiques et au suivi des revenus et du pouvoir d'achat des citoyens. Par exemple, à la veille des élections de 1987, le prix de gros du riz était baissé de 160 à 140 fca/kg.

55. Le consommateur payait alors la brisure à plus du double de son prix international.

56. Réf. Doc : 1. À la même époque (1981) les études de compétitivité conduites par les universitaires américains (CSU) en Afrique de l'Ouest concluaient que « la production rizicole n'était économiquement viable que dans les zones situées à distance des ports côtiers ou si pauvrement dotées en infrastructure que les coûts d'acheminement du riz importé vers l'intérieur du pays en devenaient prohibitifs. En d'autres termes, la production rizicole n'avait généralement pas d'autre avantage comparatif que de satisfaire les besoins de subsistance en milieu paysan et elle offrait donc peu de perspectives en termes d'expansion et d'approvisionnement des zones non productives de riz. »

57. Réf. Doc : 19. Le taux de rentabilité économique interne de l'aménagement de la Vallée sur 20 ans était légèrement négatif, bien que le prix mondial de référence du riz soit celui du riz entier et non pas de la brisure. Mais il est vrai que l'investissement total comprenait aussi les infrastructures non agricoles et l'équipement social (1000 milliards Cfa – valeur 1992).

58. À partir de 1991, la CPSP versait à la SAED env. 1300 millions par an au titre du service public de l'eau, censé représenter le coût d'entretien des grandes infrastructures (Réf. Doc : 40). Le relais a été pris depuis par les bailleurs de fonds (UE & CFD).

voulu. *Il en résultait paradoxalement que malgré des prix garantis très élevés, la filière fonctionnait mal : pour les agriculteurs, les retards de paiement en chaîne CPSP-SAED-Crédit Agricole empêchaient au final le dénouement de leur crédit et la mise en culture suivante dans des conditions correctes. Ils vendaient donc à plus bas prix une partie croissante de leur production sur le marché parallèle et illégal.*

Alors que leur production a été multipliée par 3 à 4 en une dizaine d'années (d'env. 40 000 tonnes de paddy en 82/83 à env. 160 000 tonnes en 91/92) et qu'ils sont invités par la SAED à mieux s'organiser et à mieux gérer, la fiabilité et la gestion des institutions publiques ne leur inspirent pas véritablement confiance.

d) À cette époque, si la dévaluation n'est pas encore à l'ordre du jour, il devient nécessaire de donner de nouveaux signes de libéralisation⁵⁹ : après une certaine résistance, la Caisse de Stabilisation fait l'objet de redimensionnement et se replie sur les seules opérations stratégiques d'importation. En 1994, la mise en place du Plan d'ajustement sectoriel riz (PASR)⁶⁰, prévoit le démantèlement du système de fixation du prix à la consommation, et la CPSP survivra de quelques mois à la dévaluation de janvier.

Pour les agriculteurs de la Vallée, la déprotection sera brutale et l'absence totale de sa préparation atteste bien si c'était nécessaire, que la priorité de l'État se situait ailleurs. La dévaluation imposait mécaniquement que le riz soit le moins cher possible pour les consommateurs et en effet pendant deux ans, les importations ont été libéralisées sans d'autre protection que le droit douanier ordinaire (env. 16 %). En 1996, les importations atteindront le chiffre record de 620 000 tonnes, en rupture nette et sans doute durable par rapport au niveau de env. 400 000 tonnes avant libéralisation⁶¹.

Après diverses modifications et retards, la protection souple par taxe variable qui avait été prévue dans la LPDA d'avril 1995, ne sera appliquée que le 1^{er} janvier 1997⁶². Pour les producteurs, elle a permis une certaine stabilisation de la situation et une reprise modeste des ventes, mais ce serait tout à fait indirectement puisque après Robert Hirsch, il semble bien que la taxe a été détournée par les importateurs et a servi en définitive, de prétexte au maintien de prix à la consommation du riz importé à des niveaux anormalement élevés (surfacturation)⁶³.

En conclusion :

1) Avec des niveaux de production annuels qui peuvent être estimés aujourd'hui à 50 000 tonnes de riz⁶⁴, soit ceux d'il y a une dizaine d'années, la production de la Vallée représenterait au mieux 8 % du niveau d'importation contre env. 15 à 25 % antérieurement.

59. En 1987, un essai partiel de libéralisation des importations par 3 privés (env. 100 000 tonnes sur 3 mois. AV) sans modification du système de prix et versement par les importateurs d'une marge convenue/tonne, avait donné de mauvais résultats. Il était placé sous le contrôle de la CPSP qui n'avait pas intérêt à ce qu'il soit très probant... Un des trois importateurs défaillants qui n'avait pas pu approvisionner correctement certaines régions, ni payer la CPSP invoquait la concurrence qui lui avait été faite par la Caisse.

60. À l'initiative de l'USAID : la réalisation du Plan en 3 étapes conditionne le versement d'un appui budgétaire de 30 millions US \$.

61. Réf. Doc : 75.

62. Elle est appliquée entre les prix CAF et les taux suivants : 0% au dessus de 160 000 Fcfa/tonne et 30% au dessous de 120 000 Fcfa.

63. Réf. Doc : 75. Il faut observer toutefois que ces prix « anormalement élevés » (env. 200 à 210 Fcfa/kg au détail en 1997) restent toutefois bien inférieurs aux prix administrés avant dévaluation (140 à 160 Fcfa soit 280 à 320 cfa « actuels »). Comparaison en termes de pouvoir d'achat ?

64. Dont 17 à 20 000 produites par les rizeries et « mini-rizeries » modernes, c'est-à-dire 3 à 4 fois moins qu'antérieurement.

2) *Le fantasme encore présent d'une contribution significative et croissante de la Vallée à l'auto-suffisance nationale⁶⁵ doit être abandonné et la question qui se pose est plutôt de savoir à quelles conditions le noyau de riziculture qui a résisté à la tempête (20000 à 25000 ha) peut être maintenu puis servir éventuellement de base de départ à une croissance modérée mais durable de l'irrigation.*

3) *Comme on le verra par la suite, la période de protection et de prix exceptionnels dont a bénéficié la filière nationale de 1983 à 1993 a permis sans doute une relative spécialisation de quelques riziculteurs et prestataires qui ont réalisé une accumulation individuelle en terre et en équipement. Mais cette accumulation reste fragile et réversible car cette période faste n'a pas été mise à profit pour promouvoir des structures et un cadre institutionnel fiables de gestion de l'espace et de l'eau, de financement et de valorisation de la production.*

4) *La protection souple mise en place aujourd'hui pourrait certes être améliorée dans sa conception⁶⁶ et dans son application de façon à mieux défendre les producteurs, comme d'ailleurs les consommateurs nationaux, des fluctuations brutales du marché international⁶⁷. Cependant, il serait peu réaliste d'espérer un changement important dans ce sens ou d'en faire une condition du développement de l'irrigation⁶⁸. Les engagements du pays à l'ouverture commerciale⁶⁹ comme l'incidence du prix du riz sur le niveau de vie des consommateurs, conduisent à exclure prudemment tout pronostic d'un renforcement significatif de la protection actuelle. Il faut considérer également qu'une incertitude relative sur les prix aux producteurs constituera une donnée de la situation future.*

5) *La production de riz entier peut constituer un segment qui permette une meilleure valorisation du riz de la Vallée, mais on ne doit pas penser qu'elle constitue une solution générale d'amélioration des prix⁷⁰.*

2.2. Le rôle de la SAED

La SAED n'a joué qu'un rôle relativement accessoire dans le pilotage de la filière. Il n'était en tout cas ni dans ses attributions, ni dans son pouvoir d'anticiper la libéralisation des importations et la dévaluation. Cependant, la persévérance à retarder pendant dix ans le démantèlement de son monopole de commercialisation et de transformation, a eu des répercussions financières lourdes. Elle a surtout fait obstruction à la pleine responsabilisation des opérateurs

65. Il est notable dans la Lettre de Mission SAED et dans le PISA du Ministre de l'Agriculture (Plan d'investissement du secteur agricole en 1997 qui prévoit une croissance de la production nationale de paddy irrigué de 398% entre 1996 et 2000 (Réf. Doc : 43). Le fantasme de l'auto-suffisance régionale ne peut pas être substitué à celui de l'auto-suffisance nationale. C'est d'une certaine façon un « concept vide » puisqu'en réalité la plupart des agriculteurs doivent vendre et commercialiser pour payer leur charges dans un laps de temps qui les oblige à vendre en dehors de la Vallée. La riziculture d'auto-subsistance familiale où la quasi totalité du riz produit est autoconsommé est un modèle idéal applicable uniquement à la Moyenne Vallée où l'argent des migrants permet de payer les charges de culture.

66. Baisse de la valeur minimum et augmentation du taux ; mais surtout adoption d'un système de « bande de prix » (lissage des fluctuations). Ces systèmes ont été mis en place avec un certain succès dans quelques pays où l'administration et les organisations internationales ont bien préparé et appliqué la libéralisation.

67. Le marché international du riz est en expansion mais reste étroit si on le compare à celui du blé ou du maïs. Les cours y sont encore plus volatils et les pratiques de dumping plus nombreuses surtout pour les qualités de riz brisé (liquidation d'excédents conjoncturels à bas prix).

68. En cas de menace grave sur les prix, on ne peut pas non plus trop compter sur la capacité de « lobbying » des élites régionales pour faire adopter des mesures de sauvegarde. Les riziers sont quelquefois aussi des commerçants et des importateurs. Un fort prix du riz limite le pouvoir d'achat d'autres biens...

69. Engagement OMC à l'ouverture commerciale progressive jusqu'en 2004. Une Union douanière Ouest Africaine ira dans le même sens. On peut mentionner également la loi américaine en cours d'adoption (« Africa Growth and Opportunity ») qui offre des conditions d'accès libre au marché américain pour les pays de l'Afrique sub-saharienne qui libéraliseront leurs économies et baisseront leurs tarifs. Cependant, en sens inverse, et comme avant la dévaluation de 1994, il est possible que la surévaluation progressive du Fcfa, probable et d'ailleurs plus ou moins engagée, rende utile le maintien ou une légère augmentation des droits d'entrée pour diminuer le taux de change réel. Combien de temps la parité actuelle du Fcfa se maintiendra ? Cette question n'est pas indifférente à l'avenir de l'agriculture du fleuve (avantage de prix, mécanisation et intensification).

70. Consommation réduite et concurrence de produit importé ; difficultés techniques au stade production et rizierie ; voir expériences du FED à partir de 1989 et expérience de Delta 2000 au cours de la campagne 1996/1997.

privés. Dès 1984, son désengagement rapide de ces fonctions avait pourtant été programmé⁷¹. Mais à la suite d'une contre-expertise commanditée par la Société⁷², il a été décidé, à contre courant du désengagement, que la privatisation des rizeries SAED de Richard Toll et de Ross Bethio ne devait être envisagée qu'en dernière étape, et dans la pratique à la fin de la quatrième Lettre de Mission (30 juin 1994). Il s'en est suivi que :

- compte tenu des mauvaises conditions de gestion technique et commerciale des usines SAED, il a été nécessaire de sous-traiter à un rizier extérieur installé en 1984, une part croissante de la production, à des conditions très avantageuses pour le privé (rémunération à la tonne transformée). Le rizier dynamique a étendu sa capacité et ouvert une autre usine et sa production a vite dépassé celle des usines SAED.
- cette première opération étant sans risque et particulièrement profitable pour le partenaire privé, la formule a été multipliée à partir de 1990 : plus de 20 rizeries privées ont été créées, dont une dizaine au gré d'une opération originale (mise en place à la veille des élections de 1993 sur financement à crédit du Fonds de contrepartie de l'Aide Alimentaire).
- mais pour les rizières « façonniers sous-traitants » de la SAED, le paddy et le riz restaient toujours propriété de la Société publique (1 contrôleur SAED dans chaque usine puis l'intervention d'un cabinet privé de contrôle, etc). Il n'a jamais été possible avant la libéralisation de faire évoluer ces contrats en donnant au rizier compétent la responsabilité de la commercialisation – moyennant l'octroi d'un crédit de campagne – et la passation de contrats avec les producteurs. Il est vrai que ni la SAED, ni ses associés privés n'avaient intérêt immédiat à ce que les choses évoluent. *La véritable privatisation a du être improvisée rapidement en 1994 après la libéralisation et dix ans trop tard. (Avec l'inconvénient d'une capacité d'usinage surabondante, ce qui condamnait à la faillite la plupart des usines ex-SAED ou d'initiative privée...)*⁷³.

Il a paru important de développer cet exemple parmi d'autres, pour illustrer le fait qu'en matière de désengagement et de transfert, la solution d'une transition dite progressive est plus coûteuse et aboutit généralement à de piètres résultats si elle est laissée en fait à l'initiative des institutions en place. Il est clair que le transfert de responsabilité ou la privatisation ne sont ni facilement compréhensibles ni surtout acceptables pour ceux qui abandonnent ainsi leur responsabilité ou leur pouvoir. Ce constat pour les activités de commercialisation et transformation, sera renouvelé dans d'autres secteurs d'intervention de la SAED.

2.3. Riz et diversification

Sous réserve des problèmes de tolérance aux sels sur certains sols⁷⁴, la gamme des cultures possibles dans la Vallée est étendue : cultures de saison chaude (hivernage et contre-saison chaude) et cultures de contre-saison fraîche. Il est cependant exagéré de considérer que les

71. Pour être tout à fait exact, le contrat-plan de 1980 prévoyait déjà que « la SAED devra réduire son déficit d'exploitation et alléger sa structure et ses coûts de production, en rétrocedant des fonctions de production et de transformation à des unités autonomes paysannes ou privées. » Réf. : Doc. 1.

72. Réf. Doc 89 : les arguments contre la privatisation étaient les suivants : nécessité de commercialiser et d'usiner pour récupérer les dettes paysannes; impossibilité de brader le patrimoine de l'État; difficulté de trouver un repreneur; s'il s'en trouvait un, cela aboutirait à une augmentation des prix compte tenu de l'amortissement... Aucune des expertises ultérieures montrant que les rizeries SAED n'étaient pas compétitives, que le privé faisait mieux, etc., n'ont permis de faire revenir la SAED et le Ministre sur la décision de repousser la privatisation.

73. Le résultat est que la capacité annuelle de transformation accumulée (mais non fonctionnelle) est aujourd'hui de 117000 tonnes de paddy par an (à 250 jours d'activité/an) en rizeries et mini-rizeries modernes, auxquels s'ajoute une capacité de 200000 tonnes représentée par les innombrables décortiqueurs « artisanaux ».

74. Où les rendements des cultures se trouvent plus ou moins affectés sauf ceux du riz.

caractéristiques agro-écologiques de la Vallée en font une région exceptionnelle⁷⁵. La première – et la seule – culture de diversification qui ait été introduite dans les plans de culture des aménagements SAED et à grande échelle, a été la tomate à la suite de la création de la SOCAS et de la SNTI (1980)⁷⁶. Elle se trouve aujourd'hui en crise pour des raisons techniques, des problèmes d'entente entre industriels et producteurs, et des difficultés financières d'une des usines. Un redémarrage est tenté au cours de la saison 97/98. (env. 1 500 ha). Si les résultats sont satisfaisants une ré-extension est envisageable.

L'arachide irriguée s'est développée spontanément dans quelques zones (Lac de Guiers, Podor). Elle fait l'objet d'expérimentations prometteuses par l'ISRA⁷⁷. Elle procure des revenus très intéressants en primeur sur un marché relativement étroit. Son extension à ces conditions poserait sans nul doute des problèmes de marché.

Des essais ont été et sont encore conduits sur diverses cultures d'exportation par la CSS (raisin de table par exemple⁷⁸) et la SOCAS (légumes d'exportation... en diversification de la tomate). Ils n'ont pas donné lieu encore à un véritable flux d'exportation (env. 90 t en 1996 par la SOCAS). Les industriels et entrepreneurs privés regrettent semble-t-il que la recherche publique ne collabore pas avec eux⁷⁹. *Des formules du type « Fonds et concours de recherche analogues » à ce qui se pratique dans certains pays et avec divers bailleurs (BIRD/BID) mériteraient sans doute d'être mises en place ici à une échelle d'abord modeste.* Le Sénégal a déjà eu un certain nombre d'expériences malheureuses sur la filière d'exportation de légumes (société à capitaux publics). Cependant, sans penser que cela puisse concerner des surfaces très importantes, il faut sûrement travailler dans cette direction : le point critique est l'existence d'une structure locale techniquement, financièrement et commercialement compétente (CSS, SOCAS...) reliée aux marchés extérieurs. Ce n'est pas facile car la concurrence y est de plus en plus vive. Mais certains pays d'Afrique et d'Amérique Latine y réussissent sur quelques créneaux et il n'y a pas de raison qu'un exportateur sénégalais ne puisse pas le faire. La culture sous contrat pourrait alors être la solution pour quelques agriculteurs de pointe⁸⁰.

Il convient d'observer qu'un certain nombre d'agriculteurs entrepreneurs ont, depuis longtemps, cherché eux-mêmes à augmenter leur revenu par la diversification⁸¹ : par exemple et en dehors du maraîchage (oignon, haricot vert, patate douce...) pour le marché local et quelques fois celui de Dakar⁸² : banane, manioc, eucalyptus à croissance rapide.

75. Cette idée est quelquefois suggérée dans la littérature : par exemple affirmation de ce que les rendements actuels de canne de la CSS à 120 tonnes/ha en irrigué représente des records du monde. (Réf. Doc : 6). En réalité les caractéristiques de la Vallée sont à peu près celles que l'on trouve dans tous les systèmes alluviaux de la frange sahélienne et soudanienne. Ni plus, ni moins.

76. On doit parler de plan de culture plutôt que d'assolement car pour diverses raisons (irrigation, planage et billons ; qualité des sols ; difficulté de calage du cycle de la tomate après le riz d'hivernage, or la tomate ne doit pas être repiquée trop tardivement), on ne prévoyait généralement pas de rotation riz-tomate mais la culture de la tomate sur les parties les plus adaptées des périmètres où elle était en principe cultivée en rotation avec d'autres cultures légumières ou vivrières (Voir par exemple les plans initiaux de culture de Dagana en 1979/80 ou ceux de Diomandou en 1990).

77. Réf. Doc : 10.

78. En collaboration avec des chercheurs et développeurs israéliens.

79. Réf. Doc : 6.

80. La possibilité de l'implantation en exploitation directe, de grands groupes agro-industriels détenteurs de marques et de circuits de distribution importants avait été considérée en 1989/90 par une expertise lourde de la SFI, demandée par la CAB (Cellule après Barrages/Ministre du Plan), sans résultat. Une implantation directe de ce type paraît encore moins probable aujourd'hui. En effet, même si des conditions d'établissement favorables leur étaient accordées, même si la sécurité de leur concession de terre et de débit était garantie, la stratégie de ces grands groupes s'est modifiée depuis déjà quelques années : ils se retirent tous plus ou moins de l'exploitation directe au profit d'entreprises nationales sous contrat, pour conserver la marque, la définition des produits et la distribution qui sont les segments les plus profitables et finalement les moins risqués de l'activité.

81. Réf. Doc : 17 (ISRA 1997).

82. La concurrence y est forte compte tenu du développement des Niayes, mais il peut exister des créneaux pour des produits de qualité dans la mesure où la salinité des puits des Niayes est forte et peut même augmenter.

Des essais coton sont conduits dans plusieurs villages avec la SODEFITEX et ils donnent, semble-t-il, des rendements intéressants⁸³. Mais il faut s'attendre à des problèmes sérieux de main d'œuvre à la récolte (et la mécanisation de celle-ci serait plus coûteuse et délicate que celle du riz). Enfin tous les sols de cuvettes aptes au riz ne seront pas toujours convenables pour le coton, moins tolérant au sel.

Le maïs, dont la consommation nationale augmenterait, est évoqué par la SAED. Sa culture intensifiée à des niveaux de charges équivalents à celles du riz (fertilisation de 200 à 300 kg/ha) serait plus productive (6/8 tonnes/ha avec de bonnes semences), mais elle est, elle aussi, exposée à la concurrence nationale ou internationale et les prix sont généralement très inférieurs à ceux des équivalents paddy du riz brisé.

Au total, s'il convient de chercher à diversifier au maximum les productions, il n'existe pas de solutions qui permettent à moyen terme de se substituer au riz à une échelle très significative, même par rapport aux surfaces actuelles effectivement irriguées sur la Rive Gauche (25 000 à 30 000 ha). A fortiori si l'on envisage un redémarrage des activités sur les périmètres. Enfin et surtout, les opportunités de diversification ne pourront être saisies dans de bonnes conditions que s'il existe déjà en nombre suffisant des agriculteurs intéressés, expérimentés et installés sur des périmètres qui fonctionnent. Le plus grand nombre de ceux qui remplissent ces conditions aujourd'hui ne peuvent se maintenir qu'en poursuivant au mieux la riziculture.

3. Les aménagements

3.1. Situation des aménagements

3.1.1. Surfaces aménagées inventoriées par la SAED et typologie des périmètres

Après la SAED⁸⁴, le total aménagé exploitable hors CSS représente 68 000 ha dont 42 000 ha (62,6 %) dans le département de Dagana (« Delta ») et 16 800 ha (24,7 %) dans le département de Podor. La Haute et Moyenne Vallée (Matam et Bakel) ont été beaucoup moins concernées par le développement des périmètres irrigués.

Mais ce chiffre total recouvre une réalité très hétérogène :

1) Environ 19 700 ha (28,9 %) représentent des grands périmètres d'initiative publique (de 200 à 3 000 ha pour fixer les idées), classés en grands aménagements (GA) ou aménagements intermédiaires (AI)⁸⁵. Les trois quart de ces grands périmètres concernent le Delta (14 200 ha). Typiquement ils sont installés dans les cuvettes de décantation du Fleuve et donc sur les terres les plus lourdes⁸⁶. Ces cuvettes correspondent aux zones traditionnelles de culture de décrue et, dans le Delta, elles ont servi de premier terrain pour la riziculture paysanne par submersion contrôlée à partir des années 60 (expérience de « colonisation » par la SAED à partir de 1965). Cette technique de culture a été améliorée par différents dispositifs de remplissage des cuvettes (ouvrages de contrôle, canaux à fond plat selon courbes de niveau, pompage, etc.) et a concerné jusqu'à 10 000 ha. Elle a été remplacée de 1973 à 1978 par des aménagements classiques en maîtrise complète de l'eau.

83. Au total : 74 ha à Podor au cours de l'hivernage 1997.

84. Annuaire des Statistiques de la Vallée du Fleuve Sénégal. Édition 95/96. Voir partie gauche du tableau joint. Dans d'autres documents contemporains de celui-là, la SAED considère comme « réellement exploitables » 40 000 ha sur un « domaine aménagé » de 68 500 ha. (Réf. Doc : 74 B). Résultats des travaux de télédétection et enquêtes au sol.

85. Ces surfaces incluent des extensions réalisées par les agriculteurs en bordure des périmètres publics et « branchées » sur les réseaux (2 150 ha dont 1 931 dans le Delta – département de Dagana –). Les agriculteurs et les socio-économistes considèrent que ces extensions sont des aménagements privés. (Réf. Doc : 94).

86. Problèmes d'aptitude des sols à la diversification riz-tomate, en plus des questions de planage, travail du sol et paramètres d'irrigation. En fait, les projets réserveront les sols les plus légers des cuvettes – lorsqu'il y en a – à la culture de tomate et au maraîchage (Dagana, Diomandou).

Les GA, réalisés à l'entreprise après études et projets d'exécution, comportent des infrastructures collectives propres d'endiguement, desserte intérieure et extérieure, adduction et drainage, ainsi que des équipements plus sophistiqués (réseau en commande par l'aval, stations de pompage généralement électrifiées ou avec groupe électrogène). Les coûts d'aménagement initiaux exprimés en valeur actuelle du Fcfa seraient de l'ordre de 100 à 140 000 FF/ha⁸⁷. Ce sont ces aménagements qui ont donné lieu à la majorité des réhabilitations entreprises à partir de 1989 au titre du Projet Irrigation IV.

2) Environ 16 700 ha (24,5 %) sont des PIV (660 Périmètres irrigués villageois), réalisés à partir de 1975, à la suite des grandes sécheresses et dans la plupart des cas dans le cadre de projets d'initiative publique sous supervision de la SAED, voire de l'OMVS (Projet Italimpianti). Ce type d'aménagement a été prépondérant à Podor et à Bakel (7 100 ha et 5 200 ha). Les PIV typiques, souvent réalisés en régie SAED ou Projet (avec étude effectuée «à l'avancement»), ont été en général installés sur les bourrelets de berge du fleuve ou de ses défluent – au voisinage immédiat de l'eau – et sur des sols souvent moins lourds que ceux des grands aménagements. Compte tenu de leur situation qui implique des infrastructures principales moins lourdes, de la simplicité des équipements de pompage (groupe motopompe) et d'une réalisation généralement plus sommaire (planage), les coûts d'équipement des PIV ont été nettement inférieurs à ceux des GA (env. 20 à 40 000 FF en valeur neuve). Il y a eu cependant des exceptions notables lorsque les périmètres ont été réalisés en recherchant une durabilité et une fonctionnalité maximum. Dans ce cas, les coûts d'équipement observés sont proches ou dépassent ceux des GA (Projet Italimpianti à 70 000 FF/ha en 1985).

3) Environ 31 600 ha (46,4 %)⁸⁸ dont 25 600 ha dans le Delta et 5 400 ha à Podor, sont des PIP, périmètres d'initiative privée, développés spontanément par des organisations d'agriculteurs et/ou des individus, à partir de 1987 et jusqu'en 1993. Ce type d'aménagement – de 10 à 70 ha pour fixer les idées – occupe des situations topographiques analogues à celles des PIV mais l'aménagement par l'exploitant y est généralement plus sommaire. Cependant, il est hasardeux de généraliser : certains PIV étaient de qualité médiocre, équivalente à celle des périmètres privés actuels, et en sens inverse quelques exploitants privés ont constamment amélioré leurs aménagements au cours des campagnes successives, ou ont consenti dès le départ des investissements relativement importants (cf. : Aliou Sow/CSE à Podor). Dans ces conditions, les coûts réels d'équipement des périmètres privés sont difficiles à déterminer : on peut admettre de 2 000 à 6 000 FF/ha pour fixer les idées.

Les périmètres privés représentent donc près de la moitié de la surface aménagée sur la Rive Gauche et ils se sont établis en 5 ou 6 ans. Il s'agissait à la fois d'occuper le maximum d'espace cultivable en constituant des droits de mise en valeur (même si cette mise en valeur n'est pas permanente) et de rentabiliser les équipements mécaniques de culture récemment acquis⁸⁹.

87. Exemples avant dévaluation : Ndioum : 5 300 000 Fcfa/ha / Diomandou (1989) : 6 700 000 /ha. Les coûts de réhabilitation avant dévaluation varient de 1 600 000 à 3 050 000/ha selon les périmètres.

88. Env. 33 000 ha (48,5%) si l'on inclut les extensions privées des GA.

89. Cette logique extensive est une logique économique. Les agriculteurs leaders des aménagements privés – qui sont aussi pour la plupart les attributaires les plus dynamiques et les mieux dotés des périmètres d'initiative publique –, sont les principaux responsables du boom de la culture de contre saison entre 1989 et 1994 (pointe de 7 300 ha en 1993).

3.1.2. Phases d'aménagement et évolutions institutionnelles

Ce patrimoine irrigué hétérogène est le résultat de phases successives d'aménagement que l'on peut décrire schématiquement de la façon suivante⁹⁰ :

1^{re} phase, de 1972 à 1979 :

Modernisation des anciens aménagements de submersion contrôlée, c'est-à-dire : premiers périmètres d'irrigation en maîtrise de l'eau (env. 10 000 ha aménagés en 1979⁹¹), réalisation de grands aménagements, pour l'essentiel par transformation des cuvettes de submersion contrôlée du Delta en aménagement tertiaire. Cependant, les premiers petits périmètres villageois sont créés à Podor et à Matam en réponse d'urgence aux grandes sécheresses observées à partir de 1973-1974 (env. 1/5 à 1/4 des surfaces aménagées en fin de période sont des PIV).

2^e phase, décennie d'expansion de l'aménagement public,

1979 à 1989 (env. 30 000 ha aménagés en 1989) :

Près des 2/3 des nouveaux aménagements sont des PIV, toujours concentrés sur Podor et Matam. Ce type d'aménagement où sont enregistrées « des performances techniques et économiques meilleures que sur les grands périmètres »⁹², apparaît alors à beaucoup comme la solution d'avenir : économie et facilité de réalisation, souplesse de mise en œuvre et surtout possibilité d'appropriation par les agriculteurs organisés de façon autonome. Cependant, une partie des PIV les plus anciens de Podor sont en fait réhabilités durant cette période (Projet FED). Pour concilier les avantages techniques des grands aménagements (fiabilité de l'adduction et du drainage, protection, taille des parcelles) et les avantages des petits périmètres villageois (souplesse d'utilisation et possibilités d'autogestion par les agriculteurs), la formule des aménagements intermédiaires est développée avec différentes variantes (réalisation de module PIV avec pompage autonome alimenté, drainé et protégé par une infrastructure principale collective). Cette formule de compromis entre la nécessité d'infrastructures collectives efficaces et l'individualisation de périmètres gérables par les groupes et les individus, n'a pas connu une grande expansion bien que la deuxième Lettre de Mission ait recommandé en 1984 « la conception modulaire des aménagements »⁹³. À travers leur réhabilitation récente les grands périmètres réoccupent très vite le devant de la scène et absorbent l'essentiel des ressources d'investissement. On doit le regretter : en ignorant les contraintes prioritaires d'organisation des irrigations et de gestion des cultures, on a rendu beaucoup plus difficile la réussite du transfert aux usagers et la division des risques⁹⁴.

90. Pour mémoire : ces étapes d'aménagement « moderne » (aménagement dit tertiaire avec maîtrise totale de la conduite de l'eau) ont été précédées par divers projets rizicoles dans le Delta avec utilisation de l'onde de crue puis submersion contrôlée : casier de 6 000 ha à Richard Toll en 1947 rétrocédé à la SDRS en 1960 (culture directe mécanisée); réalisation de la digue de ceinture du Delta en 1964; création de la SAED, établissement public, en 1965 en vue de l'opération dite des 30 000 ha en paysannat et réalisation de 3 villages de colonisation; 1970 : installation de la CSS sur les terres de la SDRS.

91. 10 000 ha selon la reconstitution de l'Atlas SAED. Des sources plus anciennes – par exemple Evaluation de 1982 – indiquent des chiffres assez différents : 15 400 ha réalisés en 1980 dont 12 200 ha de « grands périmètres » et 3 200 ha de petits périmètres...

92. Réf. Doc : 25.

93. Réf. Doc : 45.

94. Pourtant la SAED avait bien expérimenté toutes ces difficultés lorsqu'elle gérait directement les aménagements. Le grand périmètre « rationnel » crée le besoin d'une autorité extérieure et perpétue la dépendance des usagers vis-à-vis de l'État. On ne doit pas exclure que la question de la restructuration hydraulique des grands périmètres puisse se poser un jour comme c'est le cas aujourd'hui dans d'autres pays. Évidemment ce n'est pas simple; observons qu'une restructuration de fait est spontanément réalisée lorsque quelques agriculteurs se débrouillent pour utiliser au mieux les parties d'aménagement partiellement abandonnées.

L'aménagement privé commence en 1987 dans le Delta : son expansion coïncide avec le reversement des zones pionnières SAED aux Communautés Rurales (zones de terroirs), la montée en puissance du Crédit Agricole hors SAED et la période de plus fort prix du riz (160 Fcfa/kg à la consommation de 1986 à 1989).

3^e phase, 1990-1996 :

Boom de l'aménagement privé jusqu'en 1993 (env. 34 000 ha de PIP en 1996), relative stagnation de la surface totale en aménagement public (de 30 000 à 38 000 ha) qui fait l'objet de réhabilitations sur env. 7 000 ha. À partir de 1994, la dévaluation et la libéralisation de la filière riz limitent pratiquement les travaux aux réhabilitations et à l'achèvement des cuvettes FED à Podor. Certains aménagements privés à l'initiative de « grands entrepreneurs », hommes d'affaires sont cependant poursuivis à Dagana et Nianga/Tillé-Boubacar.

Ces trois phases peuvent être rapprochées de l'évolution des institutions publiques :

- Au cours de la phase de modernisation des périmètres, l'OMVS est créé en 1972, sept ans après la SAED qui n'avait vocation que sur l'aménagement du Delta : il succède à la MAS de 1957 (Mission d'aménagement du Sénégal); le « Programme barrages » est défini en 1973. Le Club du Sahel annonce alors un potentiel de 267 000 ha irrigables pour l'ensemble de la Vallée dont 155 000 ha à aménager avant l'an 2000. En 1979 (décret en 1981), les attributions de la SAED sont étendues aux départements de Podor, Matam et Bakel, soit sur environ 650 km de la Vallée du Fleuve.
- La phase d'expansion de l'aménagement public à partir de 1980 correspond à la réorganisation de la SAED (*assistance technique SEMA, programme de redressement et première Lettre de Mission en 1981 avec déjà des objectifs de désengagement*), et à la transformation de son statut initial d'établissement public de 1965 en Société régionale de Développement, société d'État, dotée de l'autonomie financière – objectif de développement intégré, compétence sur toutes les activités agricoles –. Paradoxalement, cette expansion se développe en 1982 au moment de la publication de l'évaluation du ministère de la Coopération et de la Caisse Centrale, qui concluait à une situation globalement bloquée du système de développement de la rive gauche du Fleuve, et dont les perspectives d'amélioration sont douteuses. La Cellule après Barrage, organisme directeur sous la tutelle du Ministre du Plan, est créée à cette époque. Les premiers Schémas Directeurs par département dans le cadre de la décentralisation de la SAED sont étudiés en 1980 pour Matam (SATEC/SCET/SAED) et en 1983 pour Podor (GERSAR).
- La pause de l'aménagement public, le début du transfert aux organisations professionnelles, le boom de l'aménagement privé entre 1987 et 1991 correspondent à la mise au point du PDRG (Plan Directeur de la Rive Gauche), premier travail approfondi de planification globale, officiellement approuvé par le gouvernement en 1994. Le produit essentiel du PDRG est la définition spatiale des aménagements par les Communautés rurales en fonction de la population. L'étude, malgré des hypothèses optimistes⁹⁵ de rendement et de taux de mise en valeur, a montré « qu'en termes strictement économiques, aucun des scénarios n'apparaît comme véritablement rentable (...) et qu'en outre, les résultats se dégradent avec la taille du scénario (c.à.d : la surface irriguée totale). »

95. Taux d'intensité culturale annuelle de 1,6; coûts d'aménagement minorés de 15% par rapport aux coûts observés; prix de référence du riz de 272 US\$/T. FOB Thaïlande correspondant à une qualité supérieure à la brisure. Le coût total est de 1000 milliards en Fcfa 1990 soit 36 milliards/an (ou 127 millions US \$ avec le taux de change de l'époque : 280 Fcfa par dollar) dont la moitié serait à supporter par les agriculteurs et le privé.

3.1.3. Surfaces aménagées liées aux agro-industries

- ✓ Les sociétés de fabrication de concentré de tomate : lors du démarrage de ses activités, la SOCAS, société privée⁹⁶ (concentré de tomate) a produit directement une petite partie de sa matière première (aspersion par pivots sur diéri à Savoigne sur 120 ha). Cette exploitation a été rétrocédée à son personnel depuis trois ans et une partie seulement des équipements serait fonctionnelle. La SNTI, qui était au départ une société d'État financée par la coopération italienne, privatisée totalement en 1984, n'avait pas de périmètre propre significatif.
- ✓ La CSS (Compagnie Sucrière Sénégalaise), société privée⁹⁷ a installé ses cultures de canne à partir de 1970 sur les anciens casiers rizicoles de Richard Toll (6000 ha) qui avaient été exploités depuis 1960 par la SDRS, elle-même société privée. C'est sur ces casiers que l'administration coloniale de l'agriculture avait introduit la riziculture à partir de 1947. Le potentiel foncier de la CSS représenterait aujourd'hui environ 12000 ha, la plupart immatriculée, dont 8200 ha aménagés. Les surfaces de canne ont augmenté de 6115 ha en 1985 à 7490 ha en 1994 et les rendements sont passés de 97 à 125 t/ha⁹⁸. La convention d'établissement entre l'État et la CSS, en vigueur au moins jusqu'à une date récente, donnait à la société le monopole de l'approvisionnement en sucre (production nationale et importation, cette dernière représentant de 33 à 19 % du total des ventes de l'entreprise). Les droits d'importation plus favorables au sucre roux qu'au sucre raffiné maintiennent son avantage dans la nouvelle situation d'ouverture à la concurrence internationale⁹⁹.

3.2. Éléments de bilan et discussion

3.2.1. La fonction d'aménagement de la SAED

Les dépenses d'aménagement hydroagricole représentent de 80 à 90 % des transferts publics et de l'aide internationale destinés au secteur agricole dans la Vallée. Leur prééminence est encore nette dans la 6^e Lettre de mission en projet à la SAED (1998-2001)¹⁰⁰ : 97 sur 117 milliards de Fcfa. Elles justifient en fait toutes les autres dépenses d'accompagnement et de structure¹⁰¹. Pour certains observateurs, le délabrement ou l'inexistence des autres institutions régionales pourrait s'expliquer justement par le fait que la SAED en tant que « task-force » de l'après-barrage, a monopolisé tous les moyens autour de sa maîtrise d'ouvrage de l'aménagement.

La question de ce déséquilibre des transferts publics peut d'ailleurs être étendue au niveau national. Lorsque le GRS (Groupement de Réflexion Stratégique) à l'échelon ministériel¹⁰², fait état de son souci du rééquilibrage de l'investissement national, c'est aussi cette problématique qui est abordée. Il faut non seulement en tenir compte comme l'expression d'une préoccupation nationale, mais aussi tenter d'apprécier cette question le plus objectivement possible,

96. Groupe Sentenac qui exploite une des deux grandes minoteries nationales.

97. Groupe Mimran (Grands Moulins de Dakar, industries diverses (PVC), repreneur de la banque BIAO, etc.).

98. Réf. Doc : 6.

99. Ces « discriminations » tarifaires qui visent à la protection des industries nationales, sont normalement appelées à disparaître. Nous n'avons disposé d'aucune donnée qui permette d'évaluer la compétitivité du sucre blanc CSS.

100. Réf. Doc : 12.

101. Les estimations de la Matrice de Comptabilité Rurale (MCR) du CIRAD pour 1994, indiquent que la SAED aurait dépensé 7852 millions Fcfa en travaux d'aménagement (activités amont) alors que l'activité riziculture apporterait seulement une valeur ajoutée nette de 1787 millions aux ménages agricoles. (Réf. : Doc : 95). Cette disproportion entre dépenses d'aménagement et revenu distribué aux bénéficiaires était déjà mise en avant par l'évaluation de 1982. (Réf. Doc : 1).

102. Réf. Doc : 43.

c'est-à-dire en termes d'efficacité de la dépense publique. Sans dire que la SAED a bénéficié d'un traitement de faveur, il faut observer que la plupart des autres sociétés régionales existantes en 1980 dans le reste du pays ont été, soit sévèrement redimensionnées soit supprimées.

3.2.2. *Le patrimoine irrigué et les droits de propriété*

a) Les aménagements d'irrigation réalisés au fil du temps dans la Vallée (71 500 ha) ou considérés comme exploitables (68 000 ha), constituent un patrimoine considérable. Son évaluation précise à partir des marchés intervenus depuis plus de 20 ans est sans doute difficile voire impossible. Après calcul sommaire on peut avancer en valeur de travaux neufs un ordre de grandeur de 500 MUS \$ ou 300 milliards de Fcfa, beaucoup moins si l'on tenait compte d'un amortissement technique ou du coût de la remise à neuf, peut-être 200 MUS \$. Ces valeurs très indicatives des investissements totaux d'équipement hydroagricole peuvent être comparées à l'investissement « barrage » (env. 630 MUS \$) et « électricité » (321 MUS \$) sous contrôle de l'OMVS.

Le total des 70 000 ha aménagés affichés par le Sénégal¹⁰³ – comme d'ailleurs celui des 40 000 affichés par la Mauritanie – résulte d'une addition de périmètres qui ne sont pas comparables. Dans la perspective d'une répartition des débits disponibles entre États évoquée au § 1.3.4, on voit mal comment l'un ou l'autre pays considérerait comme équivalent le droit d'eau éventuel lié à un hectare aménagé dans des conditions précaires, non cultivé, voire définitivement abandonné et celui qui serait lié à un hectare doté d'un aménagement coûteux, fonctionnant et produisant en permanence. Cela doit sans doute conduire à considérer la répartition possible des débits, indépendamment des « droits acquis » par l'aménagement de périmètres¹⁰⁴.

b) Ce patrimoine d'équipement irrigué qui ne peut être considéré comme un ensemble homogène du point de vue des caractéristiques techniques des périmètres (et des droits virtuels sur l'eau qui y seraient attachés), n'est pas homogène non plus du point de vue des droits de propriété sur les équipements ou autres immobilisations des périmètres. Bien que la situation soit floue – en partie seulement parce qu'elle interfère avec la question foncière –, il convient d'en rendre compte en interprétant l'histoire et la pratique. Cela peut éclairer différents problèmes en particulier celui de la responsabilité de la maintenance.

Sous cet angle, les distinctions suivantes doivent être faites :

- Sur env. 40 000 ha réalisés avec maîtrise d'ouvrage publique (ou plus exactement sur initiative et financements publics), on peut distinguer trois cas :
 - Les grands aménagements transférés (env. 10 000 ha¹⁰⁵) : l'État représenté par la SAED est propriétaire des équipements¹⁰⁶ (domaine privé de l'État). Il en confie les droits et obligations d'usage à l'association des Usagers (Unions, etc.), selon un contrat de concession ou de gérance de durée indéterminée et selon des formulations assez

103. En août 1996, la SAED considère que 40 000 ha seraient exploitables, sans que l'on sache exactement sur quels critères ce chiffre est avancé. Réf. : Doc. 26. Le même document ouvre la perspective de 65 000 ha en 2005. Cela déboucherait donc sur un programme d'aménagement ou de réhabilitations lourdes de 25 000 ha en une dizaine d'années.

104. Question : est-ce qu'il y aurait un accord implicite qui ferait que le rapport des surfaces irrigables potentielles définies par la FAO en 1977 serait le rapport qui devrait servir de base à la définition des quotas d'eau ? L'idée que la mise en valeur se ferait d'une façon homothétique et homogène sur les deux rives a vraisemblablement sous-tendu la planification initiale. Le problème de la répartition des droits d'eau se posera aussi entre régions à l'intérieur de chaque pays.

105. Ou env. 9 000 ha sans les extensions (voir tableau).

106. Et des emprises correspondantes : domaine privé de l'État. Le statut des terres irrigables proprement dites n'est en général pas très clair (en tout cas rarement formalisé). C'est une question d'interprétation : domaine privé de l'État (sans doute pas) ; zone pionnière (possible) ou zone de terroir (terre affectable par les Communautés rurales : sans doute aujourd'hui le plus vraisemblable).

variables¹⁰⁷. Dans tous les cas, c'est en tant que propriétaire des aménagements que la SAED exerce (ou est en droit d'exercer) un contrôle de l'état du réseau et de ce fait un contrôle de sa gestion par les usagers (constitution de provision pour entretien, etc.).

- Les grands aménagements non encore transférés (env. 6 000 ha¹⁰⁸), mais qui devraient l'être après réhabilitation : l'État est propriétaire et encore gestionnaire des équipements, les usagers sont en principe de simples clients. Toutes choses étant égales par ailleurs, la nature du rapport entre la SAED et les agriculteurs (ou leur regroupement) est en fait celle qui existe dans le cas des grandes infrastructures collectives régionales ou sous-régionales : grande digue, chenaux d'alimentation, émissaires (en principe : domaine public de l'État, naturel ou artificiel). L'État est responsable direct du fonctionnement de l'infrastructure et facture aux usagers tout ou partie des coûts correspondants.
 - Les petits périmètres villageois (PIV : 17 000 ha, ainsi que tout ou partie des AI, aménagements intermédiaires env. 4 000 ha) : souvent réalisés en régie par des projets autonomes, ces périmètres ont été plus ou moins dès l'origine placés sous la responsabilité directe des usagers. Il y a eu de fait transfert immédiat des équipements à une organisation de producteurs. On peut sans doute considérer que tout se passe comme si les usagers en étaient propriétaires (bien que ce point ne semble jamais avoir été formalisé).
- Sur 30 000 ha, les aménagements ont été réalisés sur initiative et financement privé : la propriété des équipements ne fait ici aucun doute ; les terres irriguées ont par contre été affectées par les Communautés Rurales et à ce titre elles ne sont détenues qu'à titre précaire.

Sans discussion possible, ce « statut » foncier est aussi celui des PIV.

Pour les grands périmètres dont les équipements sont propriété de l'État, on peut éventuellement s'interroger sur le statut des terres irriguées¹⁰⁹ : cependant, s'il n'y a pas eu immatriculation du périmètre au moment de sa réalisation, les terres sont en principe soumises au droit d'affectation des Conseils Ruraux¹¹⁰.

Au total, on constate que sur 70 000 ha aménagés, moins de 20 000 ha et sans doute seulement environ 16 000 ha à 14 000 ha¹¹¹, bénéficient d'équipements sur lesquels l'État exerce de fait un droit de propriété (« grands aménagements transférés et non transférés »). C'est sur cette fraction du total aménagé que la SAED est directement concernée par l'entretien des équipements et par le transfert des charges d'exploitation aux usagers.

107. Au moment du lancement du transfert (env. 1990), les formules n'étaient pas partout identiques et certaines étaient un peu improvisées. Cf : Réf. : 22. Nous n'avons pas eu la possibilité d'actualiser cette question mais il ne semble pas que la forme des contrats lorsqu'ils sont passés effectivement ait beaucoup évolué.

108. Ou env. 5 000 ha sans les extensions.

109. À notre connaissance, il n'y a pas eu d'immatriculation des terres d'aucun périmètre. Les grands aménagements du Delta ont été réalisés sous statut de « zones pionnières » jusqu'en 1987, c'est-à-dire avec détention et affectation par l'État. Le reversement du Delta en zones des terroirs ne semble pas avoir précisé si les terres de ces aménagements déjà réalisés changeaient de statut.

110. Comme on le verra dans le chapitre foncier, l'application de certains articles de la nouvelle Loi de Décentralisation, permettrait cependant à l'État d'intégrer certains de ces aménagements dans son domaine privé (« projets spéciaux »).

111. 16 000 ha y compris les extensions, si tous les AI (aménagements intermédiaires) ont été traités comme des PIV. Voir tableau de répartition des surfaces aménagées exploitables établi à partir des données SAED.

3.2.3. *L'avenir des aménagements : transfert, investissement et maintenance*

a. La conception du processus de transfert sur les grands aménagements

Le PDRG considérait en 1990 que, par suite de l'absence générale d'entretien-maintenance, « 24038 ha, soit 60 % des aménagements existants ou encore la totalité des aménagements réalisés avant 1988 » devaient être réhabilités. Dans le même temps, il devenait urgent en application de la troisième Lettre de mission antérieure de parachever le désengagement de l'État qui assumait jusque là « certaines charges liées à l'exploitation des réseaux ». Mais, la première condition mise au transfert était que les producteurs prennent en charge des aménagements en parfait état de fonctionnement, ce qui supposait la réhabilitation préalable dont les coûts élevés seraient supportés par la puissance publique au titre de la responsabilité du « bon père de famille » (sic). La deuxième condition était la progressivité du transfert « pour ne pas asphyxier les comptes d'exploitation alors que la double culture est très loin de constituer le cas général »¹¹².

Toujours en 1990, le bilan de la troisième lettre de mission SAED (1987 à 1990) considérait que la dégradation des réseaux était surtout sensible sur les grands aménagements¹¹³ et décrivait les principes du transfert qui devrait y être appliqué : il s'opérait après réception par les usagers de l'aménagement réhabilité et simultanément, signature par l'Union des irriguants d'un contrat de gérance ou concession proposée par la SAED (voir § 3.2.2). Ce contrat était en principe accompagné de la description des ouvrages et dans tous les cas d'une NEG (Note d'entretien et de gestion) qui détaillait le programme de mise en valeur et surtout les charges prévisionnelles d'exploitation du réseau déterminant le montant de la redevance hydraulique à payer à l'Union par les usagers. Cette redevance établie sur des bases théoriques comprenait les charges de fonctionnement (coût d'énergie et personnel affecté aux stations de pompage), les coûts d'entretien annuels, des provisions pour gros entretiens et même l'amortissement des équipements. On aboutissait ainsi à des niveaux de redevance largement supérieurs à celui de la redevance SAED (souvent plus de 100 000 Fcfa/ha contre 41 000) qui ont été contestés dès le départ par les usagers et jamais appliqués.

Bien que diverses expertises aient mis en évidence l'inadaptation des NEG¹¹⁴ et proposé dès 1990 l'exploration de moyens techniques et financiers plus réalistes (procédures de suivi, Fonds d'entretien, etc.), bien qu'il semble également qu'un certain nombre de responsables ait été persuadé qu'il avait été engagé sur une fausse route, le cadre et les moyens du transfert n'ont pas été révisés et n'ont donné lieu à aucune innovation ou expérimentation depuis lors... alors même qu'un certain nombre d'Unions avaient bien compris l'enjeu et provisionné à des niveaux significatifs. La question était pourtant vitale pour assurer la pérennité des aménagements. Il est vrai que passer des marchés de travaux est plus simple.

112. Réf. Doc : 9.

113. Réf. Doc : 48. « Cette dégradation a surtout été observée dans les grands aménagements. Les PIV et les AI en souffrent moins du fait de la responsabilisation des utilisateurs déjà engagée... ». Il eut été important de vérifier que cette affirmation reposait sur des observations sérieuses, s'agissant de périmètres en principe moins « bien finis » et moins performants que les grands aménagements. Si c'était effectivement le cas, cela voulait dire en quelque sorte que le transfert était inutile et qu'il convenait que les usagers soient le plus tôt possible en situation de « propriétaires » des équipements sans interférence de l'État. On a vu que c'était en fait la situation des PIV et des AI.

114. Réf. Doc : 22 et 57. En bref, les NEG reposaient sur deux principes qui surdimensionnaient la dépense et qui sont sans rapport avec la pratique aussi bien technique que financière : 1°) Techniquement : elles proposaient simplement l'application de normes d'entretien à priori, pour des réseaux en terre, alors qu'il n'existait pas d'expérience sur le sujet. La priorité aurait dû être justement d'accumuler une expérience rigoureuse basée sur l'observation : mise en place à la SAED d'un dispositif précis de surveillance, de proposition de travaux précis déduits de cette surveillance et de procédures de décision sous la responsabilité des usagers. L'important n'est pas en effet de dépenser chaque année mais de décider chaque année des travaux nécessaires. 2°) Financièrement : la constitution de provisions surabondantes jusqu'à la valeur des travaux neufs, était irréaliste et ne correspondait pas à une pratique de gestion acceptable...

b. La situation actuelle des grands aménagements transférés ou transférables

Sur les grands aménagements non réhabilités, la SAED, qui n'a pas eu les moyens de réaliser d'entretien sérieux, attend le financement des travaux. C'est-à-dire que les aménagements se dégradent encore plus et que les usagers attendent d'être responsabilisés au maintien en état de leur outil de production...

Sur les aménagements réhabilités et transférés, il y a eu dans la plupart des cas, une réelle prise de responsabilité : les Unions perçoivent des redevances fixées à des niveaux de l'ordre de 60 000 Fcfa/ha, préfinancées d'ailleurs par le Crédit Agricole, et assurent le fonctionnement et l'entretien des stations de pompage. Par contre les travaux préventifs sur le réseau semblent encore exceptionnels. La surveillance par la SAED n'a pas été organisée¹¹⁵. Dans la pratique, on doit distinguer :

- les Unions qui ont réussi à constituer et maintenir des provisions à un niveau significatif (2 Unions en 1996 totalisaient encore des dépôts supérieurs à 75 MFcfa¹¹⁶) : si un Fonds d'entretien avait été constitué selon les principes esquissés en 1990 avec le FED, elles seraient en situation de faire face au financement de travaux ou de renouvellement lourds.
- les autres Unions qui pour diverses raisons n'ont pas constitué de provisions ou le plus souvent, n'ont pas pu les maintenir (en particulier parce qu'elles ont été utilisées pour financer les crédits de campagne des usagers qui ne peuvent plus avoir accès à la CNCAS...). Leur situation est particulièrement fragile et c'est une partie d'entre elles qui ont été de fait replacées sous tutelle de la SAED¹¹⁷.

En conclusion, le problème de la maintenance – c'est-à-dire de la durabilité des aménagements – n'a donc pas été résolu et le Rapport d'évaluation d'Irrigation IV considère que c'est un échec¹¹⁸. Cependant, l'échec n'est pas total et, malgré les difficultés d'organisation d'un grand périmètre regroupant quelquefois plusieurs centaines d'usagers, un petit nombre d'Unions ont manifesté une réelle capacité (qui n'a malheureusement pas été relayée par des institutions) et un suivi adapté. Après huit ans, la SAED lance aujourd'hui une étude générale sur le problème d'entretien des périmètres et c'est l'occasion de procéder à un inventaire détaillé de tous les équipements existants dans la Vallée. Sans nier l'intérêt d'un tel inventaire¹¹⁹..., on peut redouter que cette étude ne serve finalement qu'à repousser une fois de plus les échéances. La solution du problème se trouve ailleurs : dans le transfert de propriété des équipements qui est le seul moyen de responsabiliser les usagers, même sur les grands périmètres. C'est ce qui se pratique sur d'autres continents¹²⁰. Cela suppose que la réhabilitation n'est pas une condition préalable au transfert¹²¹

115. En 1994, les travaux d'entretien réalisés sur toute la Vallée sont estimés à 160 millions pour l'ensemble de la Vallée. MCR CIRAD. Réf. : Doc. 95. Pour une des meilleures Unions (Boundoum), la part affectée aux travaux serait de 4 173 Fcfa/ha sur une redevance totale de 61 000 Fcfa/ha.

116. D'après un tableau de la CNCAS, à cette date, 6 Unions sur 13 avaient encore un dépôt à terme. Le total déposé était alors de 199 millions. Le maximum avait été atteint en décembre 1994 avec 5 Unions et 242 millions. Depuis l'origine 4 Unions n'ont jamais effectué le moindre dépôt.

117. Réf. Doc : 97.

118. Réf. Doc : 66.

119. Réf. Doc : 55. Normalisation des charges... Base de données informatisées qui sera intégrée au système d'information géographique et à la banque de données de la SAED. Est-ce bien réaliste ? Cela correspond-t-il à la capacité de gestion de la société. Cela rappelle les plans successifs d'informatisation au cours des années 1980.

120. Exemple le plus connu : Mexique.

121. Réf. Doc : 53. En 1989, R. Hirsh évoquait déjà justement les effets pervers de la réhabilitation. « Si la société ou les paysans avaient la responsabilité de travaux d'entretien qu'ils n'ont pas assurés, la réhabilitation ne risque-t-elle pas de les conforter dans leur comportement actuel. » (Cf : « moral hazard »). On peut ajouter que la réhabilitation systématique et maximale (gros marché) n'est sans doute pas toujours nécessaire. Est-il vraiment raisonnable de perturber les cultures et réinvestir lourdement, en réhabilitant des périmètres où les paysans obtiennent déjà 4 tonnes/ha. Il faut d'ailleurs souligner que paradoxalement l'effet de la réhabilitation sur les rendements n'a jamais été rigoureusement mesuré (avant et après réhabilitation sur les mêmes parcelles). L'observation de résultats d'enquêtes faites avec un autre objectif et dont nous rendrons compte plus loin, semble en tout cas montrer que s'il y a un effet, il serait modeste dès la première année.

et que l'on accepte que certains transferts ne réussissent pas. L'appui technique et financier de l'État n'est pas refusé mais il n'est offert qu'aux collectivités qui ont démontré d'abord une réelle volonté d'organisation dans cette situation nouvelle. L'appropriation des aménagements par les usagers ne peut pas être une simple clause de style mais doit être pratiquée au sens littéral. Ne vaut-il pas mieux pour l'avenir, faire la démonstration avec les meilleures organisations que la gestion et l'entretien durable des périmètres sont possibles. L'exemple et la nécessité engageront les autres à suivre.

c. L'avenir de l'aménagement privé et son financement

L'aménagement de périmètres privés à partir de 1987 et jusqu'en 1993 s'est effectué par autofinancement, utilisation de petits crédits annuels pour l'entretien de l'aménagement octroyés jadis par la CNCAS et sans doute également par détournement ou transformation d'une partie des crédits d'intrants. La qualité des aménagements ainsi réalisés était inégale. *L'intention de fournir des crédits long terme plus adaptés était logique. Elle a été formulée en 1990 auprès du FED Podor¹²², puis par la CFD en 1995¹²³ mais n'a encore reçu aucune application pratique. Elle représente pourtant la solution d'avenir d'un éventuel redémarrage de l'équipement sur des bases plus modestes et plus viables : elle règle en effet le problème de l'appropriation.*

Sur le fond, elle se heurte à deux préjugés : celui que les aménagements privés anarchiques entraîneraient une dégradation irréversible du milieu naturel et celui que les aménagements d'initiative publique garantirait mieux les rendements et permettraient seuls l'intensification. Nous avons montré au § 1.2.2 que le risque de salinisation ne pouvait pas être avancé de façon trop simpliste à l'encontre de l'aménagement privé. Par ailleurs les travaux récents de suivi de la DPDR/SAED et du CIRAD confirment que les résultats agronomiques des aménagements privés subsistant après la crise de 1994 sont aujourd'hui équivalents voire supérieurs à ceux des aménagements publics coûteusement réhabilités¹²⁴.

Ces « découvertes » ne plaident certes pas pour que les aménagements soient réalisés en dehors de tout plan général d'aménagement et sans relation avec les grandes infrastructures publiques (voir § suivant), elles invitent cependant à mesurer le degré de contrainte qu'il est justifié d'imposer aux investisseurs¹²⁵ et à renoncer au maintien de la distinction persistante entre aménagement privé et aménagement public. C'est là le défi que devraient relever les aménagistes de la SAED mais il suppose là encore une remise à plat des fonctions et des principes d'action de la Société.

À partir de là, le financement des périmètres privés peut être envisagé selon les principes de prêt évoqués sur la Rive Gauche en 1990 avec le FED PODOR, ou sur le point d'être appliqués en Mauritanie¹²⁶.

d. Le problème d'entretien des infrastructures collectives (équipements structurants) à la charge de l'État.

Même satisfaisant, le transfert de l'exploitation des équipements SAED aux usagers – voire leur cession en toute propriété – ne résout pas la question du financement de ce que la SAED désigne comme le « service public de l'eau », c'est-à-dire des charges d'exploitation et d'entretien des grandes infrastructures sous-régionales de protection, adduction et drainage. *On doit*

122. Réf. Doc : 22.

123. Travaux de la DEP. CFD (A. Sez nec) à la suite de l'étude sur les systèmes privés dans le Delta. (Réf. Doc : 88).

124. Réf. Doc : 90 et 91.

125. Pour l'équipement intérieur des périmètres. Les contraintes de raccordement aux infrastructures collectives de 1^{er} niveau, doivent par contre être claires et inflexibles.

126. Voir termes de référence de l'étude de la réforme du Crédit Agricole en Mauritanie (1977).

regretter à ce propos que la délimitation du domaine public et privé de l'État n'ait jamais été réalisée, et n'ait pas donné lieu à un début de réglementation de l'occupation des sols¹²⁷. En dehors de son intérêt pratique pour la préservation du patrimoine, cette formalisation élémentaire aurait donné l'occasion de manifester une première planification de l'espace et une saine division du travail et des droits entre l'État, les Collectivités Locales et les usagers.

Dans le Projet de cinquième Lettre de mission, les charges de service public représentent une partie des postes de fonctionnement des stations de pompage (120 à 150 millions par an) et surtout de « l'entretien des infrastructures hydro-agricoles et des périmètres non transférés » (2 à 3 milliards/an). Sur la base des accords antérieurs avec la CPSP, un montant de 1,5 à 2,5 milliards de charges annuelles peut être provisoirement avancé, mais cette dépense est sans doute susceptible d'atteindre des niveaux plus élevés si l'on considère tout l'ensemble des ouvrages à réhabiliter (gros entretien¹²⁸) et surtout la réalisation de nouveaux grands investissements dans le Delta (émissaire et station d'exhaure, mise à niveau des canaux en cas d'irrigation gravitaire).

Le principe de la participation des usagers aux dépenses d'exploitation d'une partie des équipements structurants est envisagé. Des associations ou comités paritaires successifs par infrastructure collective de 1^{er}, puis de 2^e niveau, etc. seraient alors organisées. Cependant on peut douter que cette participation puisse être suffisante ou qu'il soit opportun de l'exiger aujourd'hui à un niveau élevé alors que de nombreuses Unions sont en déconfiture et que le développement de l'irrigation est soumis à bien d'autres conditions... Comme en matière de distribution d'eau, il faut sans doute commencer par l'aval.

Dans tous les cas, la responsabilité du fonctionnement de ces grandes infrastructures sous-régionales doit être prioritaire pour l'État et la SAED. S'il ne devait rester qu'une fonction opérationnelle à la SAED, ce serait celle-là, indissociable d'ailleurs de celle d'application de la politique de l'eau évoquée précédemment.

Dans la situation actuelle, une analyse prévisionnelle fine du montant et de l'opportunité de ces charges serait nécessaire avant que l'État et ses bailleurs envisagent d'y faire face. Il est clair que tout financement à ce niveau engagera l'avenir.

Le service public de l'eau doit d'une part être suffisant immédiatement pour que les aménagements cultivés aujourd'hui puissent fonctionner et rétablir une certaine confiance auprès des usagers; d'autre part, il doit anticiper raisonnablement sur le développement futur (nouveaux aménagements et/ou nouvelle mise en valeur sur des périmètres plus ou moins abandonnés). Compte tenu des inconnues actuelles et des conditions à poser pour un redémarrage de l'irrigation, il n'y a sans doute pas d'urgence à trop anticiper ce développement.

4. La question foncière

4.1. La Loi sur le Domaine National et la réglementation foncière existante

a) En créant en 1964 la notion de « Domaine National » par opposition au domaine de l'État et à celui de la propriété privée immatriculée¹²⁹, la loi sénégalaise a opté pour une formule originale. Le Domaine National qui correspond à 95 % des terres du pays non inscrites à

127. On aurait ainsi évité que des aménagements privés accaparent les bordures des émissaires et adducteurs (Cf : Gorom), empêchant même le passage des engins chargés de l'entretien.

128. Voir l'éternel question du curage du Gorom-Lampar sur lequel des travaux sont régulièrement sollicités et partiellement financés.

129. Réf. Doc : 10 b.

la Conservation Foncière, comprend les zones urbaines, les zones classées (forts, zones de protection), la zone des terroirs (terres affectées aux communautés rurales, gérées sous l'autorité de l'État par un conseil rural nommé par décret), les zones pionnières qui correspondent aux plans de développement et programme d'aménagement. Dans tous les cas, *il faut remarquer que les terres sous statut du Domaine National n'appartiennent à personne, ni à l'État, ni aux collectivités, ni aux individus : l'État n'en est que le détenteur qui doit veiller à « leur utilisation et mise en valeur rationnelle »*¹³⁰. Les individus en reçoivent l'usage, seuls ou en groupe (coopérative) mais la terre est gratuite, affectée pour être mise en valeur personnellement, elle ne peut être ni louée, ni vendue¹³¹.

Des textes complémentaires ont décrit les conditions dans lesquelles devaient être gérées les zones de terroir¹³². Sur le Fleuve, deux décrets ont délimité des zones pionnières dans le Delta¹³³ : dans ce cas, les terres sont alors affectées à la SAED qui doit établir un plan de mise en valeur du territoire et concéder les zones de culture à « des coopératives agricoles¹³⁴ » qui les exploitent en se conformant aux dispositions du contrat-type.

b) La réforme de 1964 a rencontré des difficultés d'application, d'ordre juridique, social et politique. En particulier, lorsque l'organisation des communautés rurales chargées de la gestion foncière a dû être concrétisée, il est apparu que les procédures n'avaient pas été définies de façon suffisamment précise. La solution a consisté à faire des communautés rurales des circonscriptions administratives¹³⁵ (personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière) avec des Conseils Ruraux élus. Les nouvelles collectivités ont été mises en place progressivement à partir de 1972. À cette occasion, les conditions d'affectation des terres ont été précisées¹³⁶ : l'affectation est prononcée en faveur des membres des communautés rurales¹³⁷, par le président du Conseil Rural; elle ne confère qu'un droit d'usage (aucune transaction et notamment aucune vente ou contrat de louage). La désaffectation peut être prononcée à tout moment – une notification verbale peut suffire – dans les cas suivants : 1) Demande de l'affectataire; 2) D'office, si, un an après une mise en demeure, il est constaté par le président un mauvais entretien manifeste des terres au moment des travaux saisonniers habituels, une insuffisance de la mise en valeur ou une inobservation répétée et grave des règles fixées en matière d'utilisation des terres; 3) D'office, si l'affectataire cesse d'exploiter personnellement ou avec l'aide de la famille. La révision générale des affectations dans le terroir peut être décidée dans le cas où l'évolution des conditions démographiques ou culturelles l'exige. L'affectation pour des nouveaux membres est faite par prélèvement des terres non affectées ou désaffectées.

130. À l'époque, c'est-à-dire au moment du boom arachidier, il est admis généralement que la motivation initiale de la Loi était de contrôler le vaste mouvement de colonisation des terres « vierges », mené en particulier à l'initiative de la hiérarchie mouride. La loi visait donc essentiellement le bassin arachidier et ses extensions.

131. Sauf si par la formalité d'immatriculation dans le domaine privé de l'État, il est concédé un véritable droit de propriété qui peut alors être démembré et cédé avec l'autorisation de l'Assemblée (bail emphytéotique inscrit à la Conservation foncière, etc.).

132. Décret 64-573 : délimitation prévue par décret, nomination du conseil rural (qui comprend des fonctionnaires) et de son président, constitution prévue de dossier foncier, contrôle du ministre du développement à travers les CER (Centre d'Expansion Rurale).

133. Décret 65-443 et 72-1393.

134. Il était prévu que toute l'agriculture villageoise soit organisée sous forme coopérative, celle-ci couvrant en fait de vastes étendues, équivalent des arrondissements actuels. Cf : loi coopérative.

135. Loi N°72-25 du 19 avril 1972.

136. Décret 72-1288 du 27 octobre 1972.

137. Ce qui faute de plus de précision peut être invoqué pour exclure les « étrangers », les « non-résidents », etc.

Au total, le principe de l'administration communautaire est conforté bien qu'il fasse appel à des notions vagues (« mise en valeur ») et qu'en l'absence de règles et de contrôle de l'État, les pouvoirs du conseil et de son président puissent être utilisés discrétionnairement. Ces dispositions et l'absence de moyens des Communautés comme de leur administration de tutelle, expliquent dans la pratique la position de « non-interventionnisme » de l'État dans les zones de terroir¹³⁸.

4.2. L'application de la Loi dans la Région du Fleuve et la gestion foncière des Conseils Ruraux :

a. La «reversion» des zones pionnières du Delta

Les Communautés Rurales n'ont été mises en place dans le Fleuve qu'à partir de 1980. Elles disposaient des attributions foncières prévues par les Lois de 1964 et 1972 sur toute la Vallée, sauf dans les parties du Delta constituées antérieurement en zones pionnières (CR de Rosso et de Ga). Sur une petite partie de celles-ci, la SAED réalisait et gérait des périmètres publics collectifs. Elle disposait sur le reste qui représentait un potentiel important et relativement vide¹³⁹, du pouvoir d'affectation. Pour répondre à l'impératif de mise en valeur rapide de l'après-rasages et dans l'esprit de la NPA de 1984 (Nouvelle Politique Agricole) qui prônait le développement de l'initiative privée, la SAED a entrepris à partir de 1985 d'affecter des lots de terre aménageable à des privés, dont un grand nombre n'étaient pas membres des communautés rurales (citadins, fonctionnaires, jeunes diplômés). Ces affectations qui ont pris une extension rapide (jusqu'à 15 900 ha) devaient normalement être confirmées après constatation par la SAED de la réalisation de travaux d'aménagement par l'affectataire¹⁴⁰. Mais cette initiative de la Société Nationale a été désavouée par le Gouvernement en 1987 lorsqu'il a décidé «le reversement des zones pionnières dans la zone des terroirs»¹⁴¹. Les affectataires SAED qui le souhaitaient ou qui avaient déjà investi, ont alors été mis dans l'obligation de faire une nouvelle demande d'affectation provisoire auprès des Conseils Ruraux et de se soumettre à l'évaluation d'une Commission Nationale¹⁴². Les Conseils ont donc pris le contrôle total du foncier hors des aménagements publics et c'est sous leur contrôle que s'est réalisé la deuxième vague d'aménagement privé avec cette fois une majorité d'entrepreneurs-agriculteurs membres des Communautés Rurales et quelques rescapés du mouvement impulsé par la SAED. À l'heure actuelle il semble bien que la totalité des terroirs ait fait l'objet d'affectations dont un grand nombre n'ont pas donné lieu à aménagement¹⁴³. L'obtention de «droits fonciers» n'était pas en rapport direct avec la capacité d'aménagement et de mise en valeur, bien que les personnes ou groupes susceptibles d'exercer la plus grande influence sur les Conseils Ruraux, soient aussi ceux qui disposaient d'une certaine capacité de financement ou d'un meilleur accès au Crédit Agricole de l'époque.

138. Résultat très paradoxal si l'on considère que la Loi sur le Domaine National devait permettre à l'État de « devenir le seul maître de la mise en valeur ». (Réf. Doc : 3).

139. La colonisation woloff dans le Delta serait relativement récente (XIX^e siècle). Les droits traditionnels y étaient en fait l'entremêlement assez vague des droits de culture des wolofs et des droits de parcours des éleveurs peulhs et maures, nomades et grands consommateurs d'espace. Les droits traditionnels dans la Moyenne Vallée au sein des sociétés à castes toucouleur et soninké, reposent sur une histoire plus ancienne et sont sans doute beaucoup plus précis.

140. C'est pour répondre aux premiers besoins de ces privés que se sont constitués les premières sociétés de travaux (engins de terrassement, tracteurs, moissonneuses batteuses).

141. Décret 87-720 du 4 juin 1987.

142. Arrêté présidentiel N°88-24 du 29 février 1988, portant création de la Commission Nationale chargée de l'évaluation du degré de mise en valeur des terres rétrocédées à des exploitants et définissant la procédure à suivre. Arrêté du gouverneur de St Louis N°137/RSL du 20 avril 1988 portant règlement de la Commission Nationale et instituant le Comité Technique, etc. Cette Commission était animée par le Président de la Cellule Après Barrage, organe de suivi du développement de la Vallée, mis en place par le Ministre du Plan.

143. Les certificats d'affectation sont de simples feuilles volantes. Les registres fonciers prévus n'existent pas. Les limites sont quelques fois décrites et les plans même sommaires sont exceptionnels.

Cet épisode dont nous ne décrivons que quelques péripéties, concerne uniquement le Delta. Il est remarquable cependant :

- *d’abord, parce qu’il met en évidence l’improvisation sur le thème essentiel du foncier, malgré la multiplicité et les moyens des diverses institutions qui préparaient l’après-barrage (ou à cause d’elle...);*
- *ensuite et surtout, pour l’avenir, parce qu’il a marqué une étape supplémentaire dans le non-interventionnisme de l’État au profit des Conseils Ruraux, c’est-à-dire des élites et nouvelles élites locales¹⁴⁴.*

b. Dans la Moyenne et Haute Vallée

En dehors du Delta et avec un certain retard, les Conseils Ruraux ont exercé aussi leur pouvoir d’affectation des terres. Il n’est pas possible de dresser un tableau complet de la situation sur une aussi vaste région. Les sources fragmentaires disponibles et les événements récents permettent cependant de signaler les phénomènes suivants sans qu’ils puissent être quantifiés et donc relativisés :

- *«L’utilisation souple et floue (entre 1980 et 1986) de la loi sur le domaine National a permis d’emporter l’adhésion des aristocraties foncières de la Moyenne Vallée restant attachées à l’appropriation de leurs importants domaines fonciers dans les cuvettes»¹⁴⁵.*
- *«Les décisions d’attribution des terres irrigables, même dans une zone périphérique à potentialité commerciale limitée, ne se font jamais sans contestation (...). Les propriétaires fonciers, une couche minoritaire chez les soninké comme chez les haalpulaar, n’acceptent pas la perte de leur droit foncier traditionnel (...). Les individus qui bénéficieront le plus de l’irrigation privée sont ceux qui auront le moins de difficultés à obtenir de la terre des CR»¹⁴⁶.*
- *Pour les migrants, la création de nouveaux aménagements répond au souci légitime mais voilé de sécuriser le maximum de terre face aux incertitudes foncières¹⁴⁷.*

En octobre 1997, l’étude de faisabilité «d’un programme d’action pour l’agriculture de la Vallée» commanditée par le GRS considère que l’irrigation privée est le fait de personnes appartenant à deux réseaux privilégiés qui se recoupent largement : celui des propriétaires terriens traditionnels et celui des groupes politiques qui maîtrisent les Conseils Ruraux. Elle met en garde contre une législation éliminant la propriété traditionnelle, se référant à «l’agriculture de rapine» qui serait pratiquée en Mauritanie. Elle plaide la cause de «l’agriculture familiale paysanne et d’une prospérité qui n’exclut personne et assure des terres pour les générations futures».

Au total, dans La Moyenne et Haute Vallée, on est conduit à observer que si la gestion des terres par les Conseils ruraux a donné lieu à des accaparements abusifs au regard de la loi, comme dans le Delta, les problèmes accès à la terre en général et aux terres irriguées en particulier sont ressentis d’une façon beaucoup plus aiguë au point même de donner l’impression que la paix sociale serait menacée. Cette sensibilité particulière des populations de la Moyenne Vallée aux problèmes fonciers est tout à fait paradoxale si l’on prend en compte le fait que les aménagements publics ou privés y sont beaucoup moins développés que dans le Delta. Il est possible que

144. Dès cette époque l’Amicale des Jeunes du Wallo (ASESCAW) regroupant les Foyers des Jeunes et leurs premiers périmètres exerce une influence grandissante au sein des Conseils Ruraux.

145. Réf. Doc : 36.

146. Réf. Doc : 18.

147. Réf. Doc : 35.

les accaparements aient été plus inégalitaires que dans le Delta, à l'image des sociétés traditionnelles. Cette question introduit en tout cas celle de la pauvreté et des moyens de la limiter. Subsidièrement celle de savoir si le développement des périmètres irrigués serait un moyen de lutter contre la pauvreté. La réponse implicite qu'y apporte le « programme d'action pour l'agriculture de la Vallée », ne paraît malheureusement pas très réaliste aujourd'hui. Il plaide en effet pour un « retour en arrière », avant la NPA quant les paysans n'avaient pas à supporter les coûts réels. Il est vrai, qu'en critiquant les « dizaines de milliards » des projets d'investissement en cours à la SAED, il suggère qu'une autre distribution des transferts publics permettrait ce retour en arrière.

4.3. Les problèmes posés par l'application de la loi aux terres aménagées et irriguées

L'application dans le Fleuve des lois foncières n'a pas eu beaucoup d'incidence pratique tant que l'aménagement des périmètres et leur exploitation ont été assurés par la SAED. En cas d'insuffisance de mise en valeur ou de carences répétées dans le paiement de la redevance – au demeurant faible –, et particulièrement sous le régime des zones pionnières, la société n'avait sans doute pas de difficultés à sanctionner l'usager en le privant plus ou moins définitivement de sa parcelle¹⁴⁸. Cependant, des problèmes nouveaux se sont posés lorsque sont apparus les aménagements privés et, à un degré moindre, lorsque la gestion des aménagements publics a été concédée aux Unions et Associations d'usagers.

* Dans le cas d'aménagement par le privé, le droit de l'agriculteur sur la terre qu'il a aménagée résulte bien en général d'une décision du Conseil Rural, mais l'aménageur privé ne détient qu'un simple certificat d'affectation à titre précaire. Même si des contestations de décision arbitraire du Conseil sont possibles, même s'il existe dans la pratique un marché de vente et de location des terres irriguées (y compris dans la Moyenne Vallée¹⁴⁹), la précarité de l'occupation ne sécurise pas l'investissement et n'encourage pas son amélioration. Sans marché légal des terres, cet investissement n'est pas pleinement valorisable – par exemple en garantie d'emprunt¹⁵⁰, à fortiori si comme cela doit être envisagé à l'avenir, une partie de l'investissement fait l'objet d'un prêt à long terme. De plus, la nécessaire évolution des structures d'exploitation agricole s'opère alors de façon souterraine et sans doute plus dommageable encore pour les agriculteurs les moins favorisés, incapables de négocier leurs droits (endettement sans issue, métayage, etc.).

* Dans le cas des périmètres publics collectifs, dont la gestion a été transférée aux Unions ou Associations, nous avons vu déjà au § 3.2.2 b. que, bien que la situation ne soit pas toujours très claire, les terres irriguées semblaient, dans la plupart des cas et au moins théoriquement, soumises au régime des zones de terroir, c'est-à-dire que ce sont les Conseils Ruraux qui ont seuls en principe le pouvoir d'affecter et de désaffecter les parcelles irriguées. Comme l'Union des usagers est amenée à prendre des sanctions à l'encontre de certains usagers qui ne mettent pas en valeur ou ne paient pas leur redevance, elle ne peut le faire que si le Conseil Rural lui délègue ses pouvoirs. Même si cette délégation n'est en général pas formalisée, c'est dans la pratique ce qui semble se passer. Cependant, la décision de l'Union peut toujours être contestée; de plus, s'il est possible dans les faits d'obliger un usager à louer sa parcelle ou à travailler

148. Au demeurant nous ne savons pas jusqu'à quel point et comment la SAED a usé de ce pouvoir jusqu'en 1987. Il est simplement vraisemblable qu'elle l'a utilisé, d'autant plus que jusqu'en 1980, les parcelles étaient réaffectées chaque année.

149. Réf. Doc : 36.

150. L'article 380 du COCC (Code des Obligations Civiles et Commerciales) signale : « À peine de nullité absolue du contrat, l'immatriculation du terrain est obligatoire pour la validité des conventions constituant ou transférant un ou des droits, etc. »

comme métayer de celui qui paiera sa dette, ces pratiques n'ont aucune légalité; enfin en cas d'abandon temporaire, le droit du successeur reste fragile. On voit qu'il peut exister là aussi quelque argument en faveur de l'immatriculation individuelle, même si pour différentes raisons celle-ci est peut-être moins immédiatement nécessaire que dans le cas des investissements privés à la condition toutefois que l'Union fonctionne bien. Si l'on ne passe pas à une appropriation individuelle claire, il reste en tous cas important de s'assurer que le Conseil Rural ne puisse pas interférer discrétionnairement dans la gestion des terres par l'Union.

4.4. Les évolutions légales en cours

a. Le plan d'action foncier

Il était clair depuis assez longtemps que la Loi sur le Domaine National était déficiente, ou du moins qu'elle devait être complétée et modifiée pour répondre aux «exigences de l'économie moderne». Le besoin de cette adaptation était régulièrement signalé par les bailleurs de fonds et repris rituellement dans les Déclarations de Politique Agricole. À partir de 1995, un certain nombre de réflexions ont été lancés par le Ministre des Finances et une étude générale a été confiée au cabinet Panaudit¹⁵¹. La synthèse publiée à la fin de 1996 a donné lieu à une large consultation des échelons centraux, des collectivités et élites locales à la fin de 1997. De cette concertation nationale, devrait sortir un projet de Loi et/ou diverses dispositions réglementaires. Le «Plan d'action foncier du Sénégal» rédigé par Panaudit, après avoir constaté que «dans l'esprit «les principes avancés par la Loi de 1964» à savoir l'objectif de mise en valeur, la gratuité, l'inaliénabilité constituent des conditions favorables au développement...», n'en considère pas moins que «le système foncier actuel est contre-performant, inadapté et qu'il n'est pas acceptable de maintenir le statu-quo...». Il constate que deux courants s'opposent, celui du maintien selon quelques variantes de la «domanialité nationale» et celui de l'option libérale, c'est-à-dire de la «privatisation des terres»¹⁵². Cette dernière est écartée, bien qu'elle simplifierait les procédures accès et permettrait le développement des investissements, elle est considérée en effet comme présentant de gros risques quant à ses impacts écologiques et sociaux, et en définitive «contraire aux politiques actuelles de décentralisation et de responsabilisation des populations à la base». Finalement le Plan d'action foncier marque sa préférence pour une solution mixte où le rôle des Communautés Rurales resterait plus ou moins prépondérant tout en laissant s'opérer une «marche vers l'individualisation des droits fonciers», en particulier à l'intérieur de zones d'aménagement (ZACAR). Cette option mixte reste cependant assez ouverte quant aux rôles relatifs de l'État et des Collectivités¹⁵³ et implique une mise au point détaillée des procédures. Elle suscite aussi quelque appréhension sur la «capacité de l'administration à gérer la nouvelle donne».

b. Les Lois sur la Décentralisation

Nous ignorons quels sont, ou seront les résultats de la concertation nationale sur les propositions du Plan d'action foncier, mais il semble que, dans tous les cas, le rôle des Communautés rurales sera maintenu selon une formule plus ou moins équivalente à l'option mixte du Plan. En effet, avant que celui-ci soit éventuellement traduit en texte légal au cours de 1998, les Lois de décentralisation ont déjà été prises et elles prévoient bien des transferts de compétence de

151. Réf. Doc : 11.

152. Les propositions du Service des Domaines de 1995 étaient représentatives de ce deuxième courant.

153. Une variante où le domaine national serait érigé en domaine privé des collectivités qui peuvent alors attribuer en propriété privée ou location sur décision du Conseil Rural. Une variante plus étatique où l'ensemble du domaine national est immatriculé au nom de l'État qui peut attribuer en propriété sur avis du Conseil Rural.

l'État aux collectivités locales (régions, communes et Communautés rurales) en matière foncière. En particulier le texte de la Loi 96-07 de mars 1996¹⁵⁴ envisage que, non seulement le domaine national, mais également les dépendances des domaines public et privé de l'État peuvent être cédées aux collectivités. Cela pourrait donc même inclure les équipements structurants (domaine fluvial doté de plans spéciaux) dont les redevances seraient alors versées aux collectivités locales. Mais il est vrai que là encore tout sera sans doute une question d'application opportuniste, au cas par cas, d'autant plus que la même Loi prévoit que l'État peut conserver la gestion des parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial.

4.5. Les stratégies possibles ?

Il n'est plus opportun de s'interroger pour savoir si l'État a bien fait de réduire ses possibilités d'intervention directe dans l'affectation des terres irrigables¹⁵⁵, comme de regretter qu'il ne se soit pas inspiré de solutions plus classiques pour « purger les droits collectifs » et aboutir plus rapidement à un droit foncier rénové¹⁵⁶. On a vu qu'il était difficile de préjuger de l'application des textes en préparation ou déjà en vigueur.

Le plus réaliste aujourd'hui est sans doute de convenir que l'option de l'administration du foncier par les Communautés est irréversible et qu'elle est d'ailleurs une composante du jeu démocratique¹⁵⁷.

C'est admettre que le changement éventuel passera par le choix que ces Communautés Rurales feront du moment et du degré qu'elles jugeront convenable pour procéder à l'immatriculation individuelle des terres sur tout ou partie de leur territoire. C'est bien la solution la plus sage pour prendre en compte les fortes différences qui se manifestent aujourd'hui au sein de la Région sur le thème du foncier¹⁵⁸, sujet de controverse qui se trouve d'ailleurs indissociable dans la Moyenne Vallée de celui de la crue et de la préservation des ressources naturelles. Nous l'avons déjà évoqué au § 1.3.5.

Dans la pratique, si rien ne pourra être fait sans les Communautés Rurales, cela n'exonère pas l'État de son rôle d'appui et de contrôle – en particulier pour prévenir le risque d'une « privatisation » sans aménagement ni mise en valeur – c'est-à-dire d'une immatriculation basée sur les affectations abusives actuelles. En plus du travail légal et réglementaire qu'implique la réforme au niveau national, il faudra préparer et accompagner les Communautés Rurales sur le terrain, au moins celles qui décideront de se lancer dans une gestion foncière moderne conformément aux possibilités de la nouvelle Loi. Tout reste à faire dans ce domaine et de

154. Réf. Doc : 44.

155. En Mauritanie, l'État a également nationalisé les terres pour avoir la base légale qui permette le moment venu et là où il l'estimait nécessaire, de liquider (« purger ») les droits coutumiers. Mais c'est l'État qui procède aux affectations provisoires, constate les mises en valeur et accorde des droits réels de propriété, c'est-à-dire hypothécaires et échangeables. On peut considérer que cette solution légale cachait des arrière-pensées, puisqu'elle a permis de mettre à la disposition des maures des terres sur lesquelles les négro-mauritaniens disposaient de droits traditionnels. Il est clair que ce n'est pas à cause d'un risque semblable que le Sénégal n'a pas choisi d'adopter une législation interventionniste.

156. Il est vrai que le problème de cette « purge » est toujours délicat et qu'il ne peut être résolu que progressivement en commençant par les zones les plus faciles, là où il existe une demande et une amorce d'évolution. Cela était possible depuis longtemps à petite échelle dans les périmètres urbains (nous l'avions proposé au FED pour les terrains maraîchers et rizicoles à Podor en 1990). Certaines demandes d'immatriculation dans le Delta et à Thillé Boubacar auraient pu également être accordées par décret de façon à montrer aux investisseurs que l'appropriation des terres de la Vallée n'était pas réservée à la CSS.

157. C'était un constat d'Eliott Berg en 1990 qui signalait que la « lenteur du changement en matière foncière s'explique aussi par les obstacles bureaucratiques et la négligence. » (Réf. Doc : 37). Le Plan d'action foncier (Réf. Doc : 11) observe « qu'en matière de démocratie participative, l'avènement du multipartisme intégral a ouvert de nouveaux espaces de co-responsabilité entre l'État et l'ensemble du jeu politique ».

158. Voir les revendications du Mouvement des acteurs de la Vallée bien représenté à Bakel, Matam et même Podor et le rapport demandé à Adriana Adams au GRS. Réf. Doc : 34 et 43.

nombreuses variantes existent dans la conception et la mise en place des moyens¹⁵⁹. Ce serait aussi l'occasion pour la SAED de procéder, là où il y a une demande sérieuse et conforme, à la mise en place de plans simples d'occupation des sols et à la délimitation du domaine public (Voir § 323. d). Cependant, il ne s'agirait plus d'appliquer une impossible planification régionale mais de répondre à des demandes précises appuyées sur des engagements formels des collectivités locales.

Au vu du passé, il est clair que cette stratégie exige une reconversion profonde des habitudes et des compétences. C'est la seule qui puisse être envisagée. Elle doit sans doute être mise en place avec détermination mais sans précipitation puisque la « demande foncière recevable » – c'est-à-dire celle qui peut être suivie de mise en valeur irriguée durable – est en définitive limitée par les capacités financières des agriculteurs comme de l'État.

5. La mise en valeur

5.1. Évolution et caractéristiques de la production et des services

a. L'évolution de la production et de l'intensité culturale

* À partir de 1980 et jusqu'en 1991/92, les productions estimées de riz ont augmenté en proportion des surfaces cultivées, elles mêmes fonction des surfaces aménagées : de l'ordre de 40000 à 160000 tonnes de paddy¹⁶⁰. La période de développement des aménagements privés à partir de 1987 permet de doubler la production en 3 ans et pour la première fois, les cultures de riz de contre-saison deviennent significatives (jusqu'à 7300 ha et 30 à 40000 tonnes). Cette croissance de la production correspond à partir de 1984-1985 à une dégradation du coefficient d'intensité culturale¹⁶¹ : de presque 100 %, il passe à 80/85 % en 1990, et n'est plus que de 65 % en 1992-1993. La diversification (tomate dans le Delta, maïs dans la Moyenne Vallée¹⁶²) suit à peu près les mêmes fluctuations, mais globalement, elle ne décolle jamais et les surfaces hors riziculture (record de 7406 ha en 91/92) dépassent rarement les surfaces de riz de contre-saison.

* Après avoir plafonné de 1992 à 1994, la production de paddy s'écroule et depuis trois ans, elle peut être estimée entre 70 et 80000 tonnes. Les surfaces aménagées ayant d'ailleurs continué de croître légèrement, le taux de culture de l'ensemble passe à 50 % en 1994-1995. Il se stabilise à 31/32 % au cours des deux dernières années¹⁶³. Cependant la dernière campagne (1997-1998) présente des indices d'une amorce de récupération qui reste à confirmer : la surface en riz augmenterait de 4,5 % (de 19445 à 20318 ha) alors que les cultures de diversification continuent de décroître (de 2450 à 1892 ha)¹⁶⁴.

159. Par exemple : la variante la plus simple serait sans doute de s'appuyer sur les services existants du Cadastre et de la Conservation Foncière. Leurs services seraient étendus progressivement auprès des CR qui le souhaiteraient et ils agiraient sous leur mandat. Un certain nombre de « réformes foncières » sont conduites dans le monde selon un modèle décentralisé, avec gestion par les collectivités locales, ce qui n'est pas incompatible avec une uniformisation nationale des procédures.

160. Les productions records estimées sont de 164479 tonnes en 90/91, 174 999 en 91/92 et 165 952 en 93/94. Il s'agit d'estimations à partir d'enquêtes spécialisées jusqu'en 1990 puis d'évaluations par les conseillers agricoles des périmètres. Ce système de mesure est devenu de moins en moins fiable et a conduit à une surévaluation croissante. Dès 1989 d'ailleurs, il ne semblait pas donner des résultats cohérents avec les flux possibles de commercialisation et d'auto-consommation dans la Vallée. Les enquêtes rigoureuses conduites dans le cadre du renforcement du suivi-évaluation ont mis en évidence ce biais systématique sans que l'on puisse rétrospectivement rétablir la vérité de la production globale et du rendement moyen officiel (entre 4 et 5 tonnes/ha entre 1983 et 1996). On peut admettre des surévaluations de 10 à 20%. Le seul chiffre global à peu près fiable était celui de la commercialisation officielle c'est-à-dire sous contrôle SAED qui a atteint 60000 tonnes.

161. Rapport des surfaces annuelles cultivées/surfaces aménagées. L'objectif admis par les plans successifs et le PDRG est de 160 %.

162. Productions records (source SAED/DPDR) : tomate et maraîchage : 94591 tonnes. en 90/91 ; céréales hors riz : 10.115 tonnes en 91/92 sur 3.991 ha (Matam/Bakel). (Source : SAED/DPDR).

163. Réf. Doc : 75.

164. Malgré la reprise de la tomate prévue après accord CNCAS/SOCAS/Producteurs en octobre 1997.

* *Tout au cours de ces épisodes, et malgré l'objectif de 1980 assigné à la SAED, il n'y a pas eu de véritable rééquilibrage de la production au sein de la Vallée : le Delta et la Basse Vallée, c'est-à-dire l'aval de Podor représente toujours l'essentiel de la production (85 à 90 % du riz; 100 % de la tomate), et ne semble pas avoir été plus notablement affecté par la crise de 1994 que le reste de la Vallée, au contraire.*

b. Les services marchands à l'agriculture et la mécanisation

Jusqu'en 1984, la SAED assurait directement la quasi totalité des services à la production : approvisionnement et crédit, travaux mécanisés. À la suite de la Nouvelle Politique Agricole (1984) et de la mise en place de la CNCAS, ces fonctions hors conseil et vulgarisation sont privatisées. À partir de 1987, c'est le secteur privé seul qui fera face à l'augmentation très rapide de la demande, d'une façon finalement satisfaisante malgré les prédictions alarmistes¹⁶⁵. Il est vrai que les prix et le crédit étaient très favorables.

* La privatisation du commerce des intrants : malgré quelques opérations ponctuelles d'importation par d'autres intermédiaires, jusqu'à aujourd'hui, la fourniture des engrais a été assurée pour l'essentiel par la SENCHIM (distributeur des ICS, industrie nationale et importateur), soit en intervention directe comme en 92/93, soit à travers son réseau de fournisseurs agréés. Avec la réforme nationale du secteur public semencier, la multiplication de semences de riz, a été progressivement dévolue aux agriculteurs et semble avoir donné lieu à une spécialisation durable de certaines Unions et groupes de producteurs.

* Le développement des services mécanisés mérite être analysé ici un peu plus en détail. Rétrospectivement, *on constate en effet que la mécanisation a été rapidement appropriée par les agriculteurs et qu'elle a constitué un facteur essentiel du développement de la production et de la différenciation des exploitations :*

- La riziculture a été mécanisée dès l'origine dans le Delta et malgré les faibles surfaces initiales attribuées par la SAED, ses « brigades » se chargeaient de l'essentiel des travaux de préparation, mais avec les difficultés classiques de maintenance du parc et d'organisation du travail, d'autant plus importants qu'il était difficile de coordonner les travaux de préparation des sols et les mises en eau sur de grands périmètres¹⁶⁶. Il est donc inexact d'accréditer l'idée que la riziculture se serait développée par « substitution du capital à la main-d'œuvre » : le tracteur ne s'est substitué ni au travail familial ou salarié, ni à la culture attelée. On ne peut donc pas considérer qu'à l'occasion de la crise actuelle, un « retour en arrière » – c'est-à-dire vers des techniques de travail anciennes supposées moins coûteuses – serait simple et même possible. Par ailleurs, les tentatives de la SAED de promouvoir une mécanisation collective autonome¹⁶⁷ sur quelques périmètres n'ont pas fonctionné aussi tôt que la Société et ses bailleurs ont dû se désengager.
- Les premiers services mécanisés privés qui ont pris le relais de la SAED ont été le fait de « grosses sociétés » extérieures au milieu agricole (STN de Djibo Ka, CTA SNTI, etc.) et de petites entreprises émergentes (jeunes diplômés, fonctionnaires déflatés), bénéficiant souvent d'aide à la création d'entreprises et du bénéfice d'exonération à l'investissement. La totalité des premières et une partie des secondes ont rapidement abandonné¹⁶⁸.

165. Voir étude CEEMAT de 1986 sur l'avenir de la brigade mécanisée et des ateliers de la SAED.

166. Une partie des « sinistres » constatés par la SAED (hectares improductifs sur lesquels les agriculteurs étaient exonérés de toute dette de campagne), étaient imputables aux mauvaises conditions de préparation des sols.

167. Organisation de CUMA à N'Dombo Thiago (1986) avec de petits tracteurs, SUMA de Nianga, etc. Réf. : Doc : 14.

168. Réf. Doc : 23.

- À cette première vague, a succédé à partir de 1987 celle de l'équipement des agriculteurs et entrepreneurs résidents qui constituent encore aujourd'hui l'essentiel de la capacité de travail. Les machines sont utilisées sur l'exploitation familiale (qu'elles permettent éventuellement d'agrandir), et à l'entreprise chez les voisins, alliés ou dépendants et quelques fois très loin des terres de l'entrepreneur. Le nombre total de tracteurs passe ainsi de 45 en 1985 (en majorité SAED ou promus par elle) à 175 en 1991¹⁶⁹. Les moissonneuses batteuses privées – aucune en 1984 et 44 en 1991 – rendent possible la récolte sur les nouvelles surfaces et dans des conditions qui, sans être idéales, s'améliorent par rapport à la période antérieure¹⁷⁰. Au total, au cours du boom rizicole avec des prix élevés, l'acquisition de matériel neufs (ou d'occasion) a permis à quelques agriculteurs-entrepreneurs¹⁷¹, individuels et le plus souvent organisés en groupes¹⁷², de se spécialiser en réalisant une accumulation significative en agriculture (contrôle de grandes surfaces, matériel de culture et de pompage) mais aussi hors de l'agriculture (véhicules de transport, immobilier, etc.).

La mécanisation a été sans doute un facteur puissant d'accélération dans la différenciation des exploitations dont nous rendrons compte plus loin. Elle a multiplié les effets des différences initiales, qui reposent elles-mêmes sur un mélange complexe d'avantages fonciers, de facilités de financement privé et le plus souvent public, de meilleure connexion aux réseaux d'influence, de dynamisme et de compétence personnelles, etc.

5.2. L'intensification et la compétitivité

a. L'intensification

L'intensification est un thème récurrent depuis que l'on a choisi de remplacer la submersion contrôlée par une irrigation moderne coûteuse dont la rentabilité exigeait l'élévation du produit/ha (1972). À chaque transformation ou crise, le discours en a été renouvelé : en 1980 lorsque la SAED prend un nouveau départ, avec la NPA de 1984, lors du lancement des réhabilitations sous financement BM/CFD (Irrigation IV¹⁷³). Au début des années 1990, la SAED indiquait qu'il fallait augmenter les prix pour que les agriculteurs puissent « améliorer leurs

169. Réf. Doc : 14. P. Y Le Gal (CIRAD) met en évidence les problèmes d'organisation du travail mécanisé d'où la difficulté de respecter les bonnes dates de semis (culture d'intersaison avec semis en avril/Mai) et des récoltes en surmaturité. Du point de vue des coûts, il constate que la préparation en culture attelée serait plus onéreuse qu'à l'entreprise et que le coût de la récolte à la M. B n'est pas tellement différent d'une coupe manuelle suivie de l'utilisation d'une petite batteuse.

170. La SAED détenait quelques moissonneuses batteuses rapidement mises hors service. Certains projets étaient équipés de batteuses sans que l'on aboutisse à des solutions satisfaisantes et durables. Les entreprises de service qui ont ensuite choisi de travailler avec des batteuses ont d'ailleurs rapidement abandonné la formule (« Oualo Agrimat »). Les essais de mécanisation intermédiaire menés à l'époque et que prolonge encore l'ISRA aujourd'hui (stripper ISA et batteuse) n'ont pas donné de résultats. Les derniers travaux du CIRAD (Réf. Doc : 90) sur les changements induits par la crise, montre que le taux de récolte manuelle est passé de 25 à 50 %, mais même dans ce cas une partie du battage est mécanisé. Il est vrai que les moissonneuses batteuses sont moins disponibles dans certaines zones. Mais globalement, on ne peut pas parler malgré tout d'un début de reconversion à la culture manuelle.

171. Quelques entreprises de néo-ruraux ou même d'individus sans terre ou sans activité agricole significative (commerçant, fonctionnaire, mécaniciens...), ont également survécu sinon prospéré. Presque tous les entrepreneurs de travaux de la Vallée ont fondé en octobre 1997 une organisation commune (RETADV avec env. 50 membres). Après les intentions du fondateur, il s'agirait certes de faire du lobbying auprès de l'administration et de la SAED, etc. mais aussi et avant tout de s'organiser commercialement, c'est-à-dire de tenter d'échapper aux grandes maisons de commerce de Dakar qui abuseraient de leur position de représentations exclusives des grandes marques. Un premier lot de pièces détachées du Brésil auraient été importées à des prix très intéressants malgré la douane.

172. Signalons que les grandes ONG régionales et nationales (ASESCAW, FONGS) ont servi d'intermédiaires pour gérer les demandes d'exonération.

173. Comme exemple de promotion administrative de l'intensification, voir les « Projets type de guide d'intensification agricole (GIA) et de Plan de Campagne (PCA) types pour les périmètres de Thiagar et de Boundoum » en 1992 (Consulation BM). Réf. : Doc.33.

performances». Aujourd'hui le thème est repris dans une perspective inverse, comme la solution au laminage des marges par la dévaluation et la libéralisation. Sous une politique agricole administrée, on supposait que l'octroi de marges élevées permettrait d'intensifier pour rentabiliser; sous une politique aujourd'hui brutalement libéralisée, on fait de l'intensification la condition de la compétitivité, c'est-à-dire du maintien de l'activité.

Cela mérite que l'on s'interroge. Qu'entend-t-on exactement par intensification dans la Vallée? Qui veut et qui peut intensifier?

* Le terme est généralement compris comme la mise en œuvre des moyens qui permettent d'obtenir de plus forte production par unité de surface. Quels moyens? Veut-on promouvoir des systèmes plus intensifs en main-d'œuvre (sous-entendu familiale), veut-on promouvoir des systèmes intensifs en capital, et quel capital (équipement, capital de travail c'est-à-dire intrants et main d'œuvre rémunérée)? Tout n'est pas également possible. On a vu que les possibilités de substitution réciproque du capital et de la main-d'œuvre, si elles varient sans doute le long de la Vallée, restaient incertaines ou limitées, même dans les petites exploitations. Cela pour des raisons techniques et économiques voire culturelles, d'autant qu'il existe des revenus alternatifs à l'agriculture irriguée¹⁷⁴. Le taux de repiquage manifeste bien qu'il y a là un obstacle : moins de 10 % des surfaces rizicultivées totales (pratiquement nulles dans le Delta, significatives mais minoritaires à Podor, majoritaires à Matam, insignifiantes à Bakel)¹⁷⁵.

Cela conduit à penser que c'est bien l'intensité en capital qui est en cause. Cela revient à poser ici le problème de l'accumulation et du financement des agriculteurs, en observant tout de suite que, chronologiquement, c'est la crise du financement qui a déterminé la chute des surfaces cultivées et de la production avant la libéralisation et la dévaluation de 1994¹⁷⁶.

Plus généralement, les considérations courantes actuelles sur l'intensification (ou la diversification et l'extension des surfaces) présentée comme « conséquence de la rentabilité économique » ou « permettant de rentabiliser l'aménagement », apparaissent comme vides de sens et doivent être dépassées. Au demeurant, que se passe-t-il dans le cas où l'aménagement intensifié n'est rentable, ni pour l'économie nationale, ni pour l'agriculteur?

* Les moyens de l'intensification : l'examen des nombreux documents de la SAED, de la CAB ou du Ministre qui traitent de la question montre que les moyens envisagés pour intensifier sont dans la pratique la double culture annuelle et l'adoption d'un paquet technologique qui conduit souvent à assimiler le niveau d'intensification au niveau des charges d'intrants par ha.

La question de la double culture : la double culture de riz au sens strict – c'est-à-dire deux cultures par an sur la même parcelle – est très exceptionnelle. La majeure partie des surfaces rizicoles de contre saison sèche (semis en mars-avril) ne sont pas des double cultures : celles-ci auraient atteint un maximum de 2000 ha à comparer avec 7400 ha de riz de contre saison et 41000 ha de riz annuel. L'ISRA considère que le paquet technologique est pourtant au point¹⁷⁷

174. Cultures pluviales et de décrue, migration traditionnelle, etc. Plus généralement sur ce thème, il convient sans doute de s'interroger sur les idées reçues selon lesquelles l'agriculture serait une industrie de main d'œuvre et que l'avantage comparatif de l'agriculture des pays en développement serait pour l'essentiel un avantage de main d'œuvre. Le concept de rentabilité sociale peut-être avancé (Réf. Doc : 94) : il sous-tend l'idée que l'État en prenant à sa charge une partie des coûts (aménagement) ou en subventionnant, peut permettre la subsistance et le maintien de la population. Sans doute; mais l'expérience de la Vallée montre bien qu'il n'y a pas de relation entre le niveau d'aide de l'État et l'intensité du travail : ce n'est pas parce qu'il a un aménagement gratuit que le paysan de la Vallée fera une double culture avec repiquage.

175. Réf. Doc : 91 B. Données disponibles pour l'hivernage 95/96 : Dagana 0,01 % sur 14000 ha; 25 % à Podor sur 5000 ha; 60% à Matam sur 1200 ha; 6% à Bakel sur 457 ha.

176. Cela ressort du graphique ci-joint. Mais c'est aussi ce que confirme l'analyse rétrospective approfondie faite à Podor en 1997 par l'IRD. Réf. Doc : 94.

177. Réf. Doc : 17.

et il est vrai qu'en essai, les références quelques fois anciennes, ne manquent pas, qui affichent des rendements annuels importants (14 tonnes/an en 2 cultures et jusqu'à 29 tonnes/ha en 3 cultures). Bien que la recherche ne doive pas, sur ces bases, se désintéresser complètement de la question, on doit convenir avec elle que les problèmes essentiels sont ailleurs, dans le fait que les exploitations et leur environnement ne permettent pas d'adopter ces solutions : si l'on admet que les problèmes de trésorerie sont réglés¹⁷⁸, la question clef est celle du temps disponible pour la récolte et la préparation des sols entre la culture de contre saison et la culture d'hivernage, donc de la capacité de travail des exploitations. Cela supposerait que l'équipement en tracteurs franchise une deuxième étape¹⁷⁹, ce qui n'est sans doute ni possible, ni souhaitable à court et moyen terme, ou que le repiquage se généralise. Ajoutons que sur les grands aménagements collectifs, la double culture pose avec plus d'acuité encore les problèmes d'organisation des irrigations et de consensus entre les usagers¹⁸⁰. Tout cela conduit à penser que l'on ne pourra améliorer l'intensité culturale et se rapprocher de celle prévue par les planificateurs (160 % sur l'ensemble des périmètres) que dans les conditions suivantes :

- en riziculture : périmètre individuel mécanisé ou périmètre collectif là où une forte intensité de main d'œuvre est possible (avec repiquage par exemple),
- dans une certaine mesure, avec la diversification des cultures, mais des difficultés subsistent soit à cause du calage des cycles si l'on n'abandonne pas la riziculture d'hivernage, soit pour des raisons de marché.

La culture de contre saison n'inclut qu'une faible proportion de double culture et ne peut donc pas être prise pour un signe d'intensification ; elle a connu une croissance significative à partir de la fermeture de Diama et en même temps que le développement des services et de l'aménagement privé – jusqu'à 7400 ha en 92/93 –. Toutes catégories confondues, elle résulte de la conjonction des facteurs suivants : l'abondance de terre aménagée, l'existence d'équipement de culture privé à rentabiliser (productivité du capital) et/ou la disponibilité de main d'œuvre familiale et du financement d'intrants. À Podor, la culture de riz de contre saison chaude s'écroule de 3000 ha en 93/94 à moins de 500 ha en 1994-1995, et se maintient à ce niveau aujourd'hui : aux problèmes de crédit s'ajoute la concurrence des cultures de décrue abondantes en 94/95 et 95/96.

* La consommation et la valorisation des intrants avant et après la crise :

L'intensification est généralement assimilée au niveau des consommations intermédiaires de semences, d'engrais, herbicides et donc au niveau des charges correspondantes. Il s'agit donc bien d'intensité en capital de travail (donc problème de financement et de risque). Les bienfaits de cette intensification reposent sur le postulat qu'il y a une corrélation entre les quantités d'intrants – ou le niveau des charges – et les rendements. La réalité est pourtant

178. Problème du crédit : rapidité du dénouement des opérations de commercialisation et de l'accord de la CNCAS sur les crédits suivants. La solution à ce problème des agricultures intensives est connue (ligne de crédit permanente, annualisation du crédit), mais cela suppose que le système de financement soit réformé (voir plus loin).

179. Au moins dans le Delta. Il faut ajouter qu'en juin et juillet, les travaux sont quelques fois à conduire sous pluie (solution du piétinage mécanique par roue cage ?). L'adoption du repiquage serait de ce point de vue intéressante, mais pose le problème de la main d'œuvre. Il n'y a vraisemblablement pas de solution de ce type dans le Delta et ce n'est pas évident partout dans la Moyenne Vallée. C'est là cependant que l'on pourrait peut être envisager de faire de nouvelles tentatives.

180. Problèmes rencontrés à Thiagar qui avaient été les champions de la double culture. Il faut que tout le monde soit volontaire, ait du crédit et sinon il faut prêter sur les ressources de l'Union qui sont destinées à l'entretien.

181. La corrélation se vérifie évidemment sur longue période et sur un territoire homogène suffisamment vaste.

toute autre¹⁸¹, en tout cas beaucoup plus complexe. Pratiquement depuis 1982, la SAED vulgarise un paquet technologique uniforme dans le temps et dans l'espace¹⁸², dont il faut remarquer qu'il est coûteux et risqué¹⁸³. Il a fallu attendre le développement récent d'études puis enquêtes sérieuses¹⁸⁴, pour que la SAED commence aujourd'hui à s'interroger. Les faits notables sont les suivants (voir graphiques extraits des rapports CIRAD et SAED/DPDR) :

- Il semble bien que jusqu'en 1994, les agriculteurs suivaient à peu près les normes SAED (sauf pour les herbicides) et que les parcelles sur aménagements privés consommaient légèrement plus d'engrais. Cependant dans tous les cas, l'analyse statistique sur les exploitations étudiées montre qu'il n'y avait pas de corrélation entre les niveaux d'intrants et les niveaux de rendement.
- Contrairement à l'idée reçue, la crise de 1994, si elle a amené une diminution des surfaces, n'a pas amené une baisse moyenne très importante des doses (environ 10 à 15 % pour les engrais dont on reconnaît qu'ils faisaient l'objet « d'une certaine consommation de luxe »). Le recours aux semences « sélectionnées » a même augmenté.
- Enfin et surtout, malgré cette légère extensification¹⁸⁵ les corrélations entre niveau d'intrants et rendements se manifestent de façon de plus en plus nette entre 1993 et 1996 et de façon plus nette encore sur les aménagements « privés ».

En conclusion :

- *Le thème pertinent n'est pas l'intensification, entendue comme l'application uniforme d'une norme et l'augmentation des consommations intermédiaires, mais la recherche d'un optimum économique. C'est ce que les agriculteurs ont commencé à faire très rationnellement et tout seuls, en extensifiant lorsque leurs marges ont baissé, à l'instar de tous les agriculteurs lorsque les marges diminuent. On peut se référer par exemple aux effets aujourd'hui bien étudiés, de la réforme de la PAC européenne en 1992 sur les cultures céréalières et oléagineuses.*
- *L'optimum économique est différent d'une exploitation à l'autre : disponibilité en capital de travail, risque et niveau technique. Mais qu'est-ce que le niveau technique, au-delà de la tautologie qui consiste à dire que c'est le niveau de rendement. Là commence la véritable progression technique : dans le détail et la qualité de multiples opérations interdépendantes, etc.*
- *Cela remet en cause la conception de la vulgarisation et la qualité des vulgarisateurs. Pour employer le vocabulaire français, on doit se placer dans une optique de « recherche développement ». C'est ce que la SAED prétendait faire avec le conseil agricole, mais qu'elle n'a pas les moyens de pratiquer.*
- *C'est sur les aménagements privés que les producteurs manifestent l'adaptation la plus rapide aux nouvelles conditions.*

182. 120 K/ha de semences; engrais : 120 N en 2 apports / 60 P/0 K; quelques variantes possibles sur les herbicides mais essentiellement; propanil : 10l/ha et 24 D : 2,5 l/ha. Réf. : Doc. 14 & 90.

183. Selon la norme SAED qui postule un rendement de 4,5 tonnes/ha, les charges avant récolte représentent 192000 Fcfa/ha soit 50 % du produit brut avant la crise et la dévaluation (1992) et 265000 Fcfa/ha en 1996 soit 58 % du produit brut en 1996. C'est bien supérieur au ratio de l'agriculture française et mesure très exactement le risque que l'application de la norme fait courir aux agriculteurs. Ajoutons que le risque peut être apprécié différemment si le financement des charges est assuré par les apports de la migration.

184. Réf. Doc : 90 & 91.

185. Rappelons que c'est le thème mis en vogue et appliqué en Europe à la suite de la mise en œuvre de la PAC en 1993.

b. La question de la compétitivité

L'évolution du discours et de la réalité, abordée sous l'angle des prix de revient est parallèle à celle de l'intensification.

Jusqu'à la libéralisation, le prix de revient paysan est un élément d'appréciation dans la fixation par l'État du prix administré au paysan¹⁸⁶. La SAED qui est partie prenante aux opérations commerciales et industrielles, a intérêt à une collecte locale maximum et jusqu'à la veille de la libéralisation, elle soutient que « le prix de vente ne doit pas être fixé en fonction de la demande, mais en fonction des prix de revient producteur, transformateur et distributeur (prix intégrant les marges bénéficiaires) ». Elle demande le maintien du prix de 85 Fcfa du paddy à la production, et pour encourager les rizeries l'augmentation du riz blanc consommé à Dakar jusqu'à 160 F/kg¹⁸⁷. « Pratiquement toutes les études sur les prix de revient du riz paddy et du riz blanc produits localement aboutissent à un constat de non compétitivité »¹⁸⁸. La Cellule Après Barrages, moins généreuse, avait conclu en 1990 sur la base d'études normatives que l'on pouvait baisser les prix du paddy jusqu'à un niveau limite de réajustement de « grosso-modo 80-75 Fcfa », c'est-à-dire une baisse de 5 à 10 Fcfa/kg.¹⁸⁹

Il sera difficile de raccorder cette position et ces chiffres à la réalité après dévaluation et libéralisation. Trois interprétations plus ou moins divergentes sont alors avancées :

* On constate d'une part après la dévaluation, le coût de production normé a fortement augmenté passant à plus de 80 Fcfa/kg et que le taux de marge s'est effondré passant de 36 % en 1994 à 20 % en 1995 (362 000 Fcfa de charges/ha)¹⁹⁰.

* Sur la base des enquêtes de 1995 et d'une classification à priori des exploitations (moins heureuse)¹⁹¹, la SAED analysant les marges de progrès de la riziculture déclare après la libéralisation, « le riz local est très largement compétitif ». Ce grand écart par rapport aux positions de 1993 permet d'envisager qu'à l'horizon 2005, avec un domaine rizicole de 65 000 ha sur la moitié duquel on pratique la double culture, la production annuelle avoisinerait 550 000 tonnes. On peut aller plus loin si les conditions économiques sont favorables, grâce à l'initiative privée...

186. Rappelons que le prix du paddy au paysan est fixé indépendamment des deux autres prix administrés qui sont le prix de cession du riz blanc des usines sous contrôle SAED à la CPSP et le prix à la consommation (de la CPSP aux grossistes). Par le jeu des transferts, péréquation et subventions, ces trois prix obéissent à des logiques différentes. Parler de filière riz est donc un abus de langage. En réalité, il y a trois activités artificiellement isolés.

187. Réf. Doc : 40. Le document précise que des études sont en cours et qu'en attendant les résultats on devrait ramener très rapidement le prix de vente de la brisure de riz blanc à son niveau de 1987 soit 160 Fcfa/kg sur les marchés de Dakar. (160 Fcfa est l'équivalent de 320 Fcfa nominal après dévaluation). Mais il est vrai qu'à l'époque le prix de revient du riz blanc SAED était estimé à 178 Fcfa...

188. Réf. Doc 40 B. Pour un rendement de 4 tonnes (itinéraire technique normalisé), les prix de revient hors autres charges de structure, varieraient comme suit : 1) avant transfert : de 38,5 (manuel) à 50,20 Fcfa/kg (très mécanisé). 2) après transfert : de 56,5 à 68,25.

189. Réf. Doc : 42. Ces prix sont les prix paysan et n'inclut évidemment pas le coût public (encadrement SAED, amortissement aménagement). La CAB du Ministre du Plan défendait l'option du décorticage villageois artisanal, trois à quatre fois moins coûteux mais hors la Loi à l'époque. Cette position libérale devint très vite aussi par la suite celle de la CPSP pour laquelle l'achat du riz local représentait un manque à gagner important. Communication de Mr. Abderramane Sow.

190. Réf. Doc : 91, p : 8. « Sur la période 89-95, les coûts de production ont augmenté de 55 % et la marge par ha a baissé de 24 %. Pour retrouver une marge équivalente en francs courants, le producteur doit cultiver près de 1,5 ha en 96 contre 1 ha en 89. Mais entre temps il a subi une forte baisse de son pouvoir d'achat, plus de 50 %. Pour retrouver ce pouvoir d'achat, ce sont près de 3ha qu'il doit cultiver à rendement constant. (...) Le risque financier est donc très élevé. »

191. Réf. Doc 74 B). deux groupes selon que l'objectif est la constitution d'un revenu monétaire ou selon que l'on se limite à une contribution aux besoins alimentaires. Le document indique une stratégie de reconquête mais n'avance pas de chiffres de prix de revient, sans doute pour ne pas être en contradiction avec les normes.

* Les enquêtes sur parcelles de 1993 jusqu'à nos jours fournissent des chiffres plus fiables¹⁹². En bref, de 1993 à 1996, sur les aménagements publics, on passe de prix de revient de 53 Fcfa/kg (4,3 t/ha) à 60 Fcfa/kg (4,6 t/ha). Sur les aménagements privés, le prix de revient passe de 60 à 64 Fcfa/kg et les rendements de 3,6 à 4,9 t/ha. Au total les taux de marge passent de 28 à 34 % pour les privés et de 39 à 40 % pour les aménagements publics.

c. En conclusion, après le traumatisme de 1994

- *Les agriculteurs produisent un riz compétitif et l'État fait l'économie des pertes directes liées aux interventions commerciales et industrielles de la SAED.*
- *Les cultures sur aménagement privé s'adaptent rapidement et les résultats économiques y deviennent équivalents à ceux des parcelles publiques (majoritairement réhabilitées). Cela survient évidemment sur les aménagements privés qui restent en lice après la crise (abandon des néo-ruraux et des terrains moins productifs suite à la limitation du crédit)¹⁹³.*
- *Les phénomènes de différenciation des exploitations sont enfin pris en considération, mais l'on n'intègre pas encore dans le raisonnement l'ensemble des comptes des exploitants (entreprise + culture) et les nouveaux liens de dépendance ainsi créés.*

5.3. L'organisation des producteurs (OP)

5.3.1. Les étapes et courants successifs d'organisation

Dans leur diversité et leur entremêlement actuel, les organisations de producteurs sont le résultat de plusieurs vagues de structuration, la plupart du temps à l'initiative de l'État :

– La réorganisation coopérative de l'agriculture en 1983 se manifeste encore aujourd'hui dans la rémanence des « Sections villageoises »¹⁹⁴ qui étaient les échelons de base des coopératives. Ces dernières correspondaient souvent semble-t-il à un arrondissement, c'est-à-dire à une Communauté Rurale actuelle (plusieurs milliers de familles). Dans ce système qui assurait la couverture totale du territoire, chaque coopérative regroupait l'ensemble des fonctions commerciales et de crédit nécessaires à l'agriculture. Dans les zones irriguées du Fleuve, cet encadrement territorial se superposait au système SAED rénové à partir de 1982¹⁹⁵ : constitution de groupements de producteurs (GP de 10 à 30 producteurs), en vue de faciliter l'organisation de l'irrigation (maille ou quartier hydraulique) et dans une certaine mesure la distribution des intrants à crédit, géré par la Société. Les deux modes d'organisation – coopérative et SAED – répondaient aux mêmes principes : il s'agissait d'encadrement plus que de participation, l'organisation intégrait toutes les fonctions techniques et économiques voire sociales. Nous l'avons qualifié ailleurs de « totalisante »¹⁹⁶.

192. Il y a en général concordance entre les chiffres des échantillons des enquêtes CIRAD/OSIRIZ (Réf. Doc : 90. Mr. Liagre) et ceux des enquêtes SAED/CIRAD – TERA (Réf. Doc : 91. Mr. Sarr, Touré, Bélires)

193. La variation des résultats est plus large sur les parcelles privées que sur les publiques.

194. Les sections villageoises correspondent à un village, à un quartier ou à une partie de la population d'un village. Elles subsistent aujourd'hui soit comme gestionnaire de petits périmètres publics, soit le plus souvent sur les grands périmètres comme échelon plus ou moins subordonnés aux Unions d'usagers. La polyvalence du système coopératif originel peut expliquer aujourd'hui qu'à tous les niveaux, les organisations puissent revendiquer et exercer de fait toutes les fonctions : approvisionnement, commercialisation, crédit, gestion de l'eau... donc des terres, production de semences, etc.

195. La responsabilité de la SAED vis-à-vis du développement hors irrigation (cultures pluviales, élevage, voire équipement social, etc.) n'a jamais semble-t-il vraiment été exercée. Elle ressortait plus ou moins de sa nature de société régionale et avait été affichée très nettement dans la 3^e Lettre de Mission où lui était attribuée une grande fonction de « développement intégré ». Au moment où s'appliquait le désengagement, cette attribution nouvelle devait donner un deuxième souffle à la Société, limiter son dépérissement et la « déflation » de son personnel.

196. À partir de 1982, la SAED s'est organisée en « périmètres autonomes » dont le modèle a été le Lampsar, proche de Saint Louis. Cela voulait dire que le chef de périmètre, fonctionnaire SAED disposait des moyens d'une gestion autonome financière et surtout technique (parc de matériel, atelier de réparation, etc.). À chaque périmètre autonome correspondait en principe un Comité paritaire de gestion où les paysans étaient représentés, mais ce n'était et ne pouvait être qu'un comité de concertation, information et transmission des consignes, etc.

– La nécessité de trouver une formule d'organisation de base qui permette de relancer le financement de l'agriculture, après la ruine du crédit direct par les Sociétés de Développement, a mis en vogue le statut de GIE¹⁹⁷. Pour un agriculteur et même pour n'importe quelle entreprise du secteur informel, le seul moyen d'obtenir du crédit de la CNCAS, mise en place en 1984, était de créer un GIE (avec des parents) ou de constituer un GIE avec des partenaires. Intérêt pour la banque était que le GIE était régi formellement par l'obligation de garantie mutuelle et solidaire de ses membres. Intérêt pour les emprunteurs était qu'il s'agissait d'une formalité simple et peu coûteuse (dépôt des statuts au greffe du tribunal de commerce) en même temps que celui d'une structure souple et de petite taille (7 membres minimum). Ce statut passe-partout qui a servi à tout type et à tout niveau d'organisation, qu'il s'agisse de Fédération réunissant plusieurs centaines de familles, de groupements de producteurs, d'un simple chef de famille, etc. a connu un développement fulgurant dès la mise en place du Crédit Agricole et toutes activités confondues, il existait près de 3 000 GIE dans la Vallée en 1992.

– L'ASESCAW¹⁹⁸, formée au début des années 1980 a joué un rôle important et original dans la structuration du monde rural. Elle trouve son origine dans l'initiative d'intellectuels à forte personnalité qui sont revenus dans la Vallée et ont organisé les jeunes autour de Foyers polyvalents, dont la plupart ont développé une activité de production (périmètres de 20 à 100 ha). Ces activités productives ont pris le pas sur les activités culturelles à partir de l'expansion du crédit agricole. La plupart des grandes Organisations Fédératives Agricoles du Delta (OFA) qui ont animé le développement des aménagements privés étaient affiliées à l'ASESCAW et souvent dirigés par ses membres fondateurs. L'ASESCAW, organisation autonome, a revendiqué jusqu'à 45 000 membres dans la Région de Saint Louis et a constitué un groupe de pression puissant. Elle a servi de modèle aux trois autres grandes fédérations agricoles qui cohabitent aujourd'hui avec elle et lui font concurrence. En dehors de son rôle d'intermédiaire pour les exonérations, l'obtention de donations diverses¹⁹⁹ et quelques fois sans doute l'affectation de terre, elle a développé une activité propre de formation technique et d'aide à la gestion. Avec le passage progressif de certains de ses membres fondateurs aux affaires et à la politique, également à la suite des problèmes de remboursement rencontrés par ses grandes OFA²⁰⁰, l'ASESCAW semble avoir perdu quelque peu de sa prédominance et de son prestige.

– Les OFA créées à partir de 1987 ont bénéficié d'un soutien actif de la CNCAS. Elles regroupent des SV et des GIE au niveau villageois en général... La participation est volontaire et pour diverses raisons, un certain nombre de familles du village ou du quartier n'adhèrent pas toujours. Ces organisations à la vie agitée (scissions, fusions, arrêt d'activité puis redémarrage...) ont exercé et exercent encore des fonctions économiques importantes. Une partie de l'accumulation permise par le « boom rizicole » a été réalisée au niveau des OFA et de leurs cadres.

Le dernier type d'organisations fédératives créées à partir de 1990, est représenté par les Unions²⁰¹ que la SAED a mises en place pour gérer les aménagements publics transférés (voir § 3.2.3 b).

197. Groupement d'Intérêt Économique. (Plusieurs textes en 1984 et des directives du Ministre de l'Agriculture qui propose des statuts types, etc.). Le texte de base est un emprunt à la législation française, conçu pour une toute autre finalité et dans tous les cas pas pour servir au crédit.

198. Association socio-éducative, sportive et culturelle des jeunes du Walo.

199. Il est difficile de rendre compte des financements reçus et des ressources propres de l'ASESCAW. Elle a reçu à l'origine des financements d'ONG étrangères (Fondation Rockefeller par exemple) puis par la suite de bailleurs de fonds (UE à Ronkh, etc.).

200. En 1992/93, l'OFA de Ronkh qui a contrôlé jusqu'à 3 000 ha de culture a un impayé de env. 1,5 milliard de Fcfa (crédits de production, crédits d'équipement), avant dévaluation.

201. Le terme d'Unions s'applique quelques fois aussi à des OFA. Pour distinguer les Unions chargées de la gestion de l'eau, on les désigne quelques fois comme « Union SAED » ou « Union hydraulique ».

5.3.2. *Situation actuelle et diagnostic*

a) L'identification et la nature exacte des milliers d'organisations existantes pose problème : les enquêtes réalisées par la SAED en 1996 pour le Delta montrent que la Société recense 1899 OP alors que la CNCAS en connaît 752 comme clients²⁰². Très schématiquement, on peut distinguer en dehors des grandes Fédérations représentatives (ASESCAW, UGIEN, FEGIED...) qui n'ont pas de fonction gestionnaire directe, 2 ou 3 niveaux d'organisation :

- Groupes de base : (GIE familiaux, anciens GP ou groupes d'irrigation correspondant à la maille hydraulique) c'est-à-dire pour fixer les idées, des groupes de 1 à 20 familles, attributaires de crédit qui sont également en principe les unités de base d'approvisionnement et de commercialisation.
- Un ou deux niveaux fédératifs des groupes de base qui exercent des fonctions de gestion technique et/ou économique, en même temps qu'ils contrôlent les opérations de crédit et de commercialisation, même si formellement, ils ne sont ni responsables des dettes, ni propriétaires des produits. Ces organisations fédératives ont en général des statuts de GIE et quelques fois de SV. Les 13 Unions gestionnaires des aménagements publics du Delta font partie de ce 2^e ou 3^e niveau²⁰³. On estimait à 50 les organisations de ce type dans le Delta.

Mais cette présentation reste très schématique et tous les cas de figure sont possibles. Ce qui est certain c'est que ces organisations multiples marquent le paysage : l'enquête de 1996 sur les exploitations du Delta indiquait qu'une exploitation agricole appartient en moyenne à 1,87 OP (dont 0,68 SV ; 0,95 GIE et 0,23 OP d'autres types)²⁰⁴.

Même les détenteurs d'aménagement privé qui ont un accès direct au financement, au fournisseur et à l'acheteur – ou qui pourraient y prétendre – relèvent en général d'une Union hydraulique au titre des parcelles qu'ils détiennent sur les aménagements collectifs publics. Il y ont intérêt d'ailleurs dans la mesure où cette structure collective, si elle pose de nombreux problèmes, permet de ne pas être seul en cas de crise et de négociation avec les autorités. De toute façon, les grands agriculteurs-entrepreneurs sur les périmètres privés sont la plupart du temps les mandataires et leaders des SV, Unions ou OFA, fédérations de 2^e et 3^e niveaux.

La fragilité des organisations tient à de multiples causes qui ont été analysées à plusieurs reprises depuis une dizaine d'années : sociétariat mouvant et indéterminé, attributions floues, amalgame des fonctions économiques et sociales, absence de contrats, absence d'appropriation par les membres ou appropriation exclusive par quelques leaders, etc. On sait combien ce type de structure collective est le lieu idéal de « socialisation des pertes »²⁰⁵ et de leur liquidation par l'État ou les bailleurs. Observons d'ailleurs que cette socialisation des dettes est d'une certaine façon indispensable dans la mesure où tout ou partie des unités de base ne sont pas viables. Elle apparaît enfin conforme à la logique de l'agriculture administrée où, si les producteurs suivent bien les décisions et les suggestions de l'État, ils comptent aussi sur lui pour assumer les risques qui ont été en quelque sorte « externalisés » au niveau des OP²⁰⁶. Les OP ayant dans

202. Réf. Doc : 74 B.

203. Exemples : Boundoum 3^e niveau/Pont-Gendarme 2^e niveau.

204. Nous n'avons pas disposé malheureusement de données ou d'études sur les organisations professionnelles de Matam et Bakel. Les groupes de base sont sans doute identiques. On peut supposer que les organisations de migrants y jouent un rôle important ainsi que des projets d'ONG nationales et étrangères.

205. Un exemple : en 1995, les OP ont acheté le paddy à 125 Fcfa/kg alors qu'il n'y avait aucune sécurité de le vendre à un prix supérieur. Après stockage de plusieurs mois, le paddy a été vendu à 115 Fcfa aux rizières (que l'État a motivé en les subventionnant de 25 Fcfa/kg de riz blanc). Réf. Doc : 91.

206. Voir la position du Mouvement des acteurs de la Vallée qui considère en fait fort sagement que la responsabilisation est un piège tendu par la NPA et qui souhaite que l'État maintienne son attitude paternaliste. Réf. Doc : 34.

le dispositif actuel vocation à amortir les chocs de la conjoncture ou les insuffisances structurelles de la mise en valeur, la crise de 1994 après celle du crédit en 92/93 a marqué une nouvelle dégradation de leur situation.

b) Il est clair qu'imputer les carences des OP à leur mauvaise « capacité de gestion » n'avance ni le diagnostic, ni la solution des problèmes²⁰⁷. Si le recours à la formation à la gestion était susceptible de faire progresser, alors les nombreuses formations dispensées sur ce thème à tous les niveaux auraient dû produire quelque effet.

En fait, les OP se sont développées très vite dans un cadre de contraintes, d'obligations et de sanctions inexistant ou non fonctionnel. Dans ces conditions, l'apprentissage de responsabilités nouvelles collectives est impossible. Si l'on considère que seule nécessité fait loi, il faut que, d'une façon ou d'une autre, ce cadre d'obligation et de discipline soit créé. Les réflexions menées en 1993²⁰⁸ ont considéré :

- que la discipline la plus indispensable était avant tout la discipline financière manifestée par les comptes existants ou supposés exister, en particulier au niveau des organismes fédératifs,
- qu'il était peu réaliste d'attendre de l'État qu'il mette en place un cadre d'obligation de gestion adapté et qu'il le fasse respecter, d'autant plus que la normalisation ne pouvait être que progressive et qu'elle ne serait généralisable après test et validation, que dans les meilleures organisations,
- qu'en l'absence d'un tel cadre, la transparence et la fiabilité des organisations ne pouvaient être promues que par les tiers qui y avaient intérêt, c'est-à-dire en premier lieu la banque, puis la SAED, au moins au titre de la gestion par les Unions des aménagements publics transférés, éventuellement par les fournisseurs et acheteurs. « L'idée d'une Association pour le développement de la comptabilité des organisations fédératives » – ADECOFA²⁰⁹ était en fait une transposition prudente des solutions appliquées dans un certain nombre d'autres pays,
- que la mise en place de cet instrument autonome serait l'occasion de différencier les fonctions financières, commerciales, sociales qui ont encore tendance à se confondre au sein d'une même organisation selon le modèle « totalisant » des anciennes coopératives rurales, repris un certain temps à son compte par la SAED²¹⁰.

La mise en œuvre de cette solution progressive n'a pas pu encore être réalisée. On doit penser cependant qu'elle reste d'autant plus d'actualité que la crise a permis un assainissement et la prise de conscience chez certains responsables paysans qu'un changement radical était plus que jamais nécessaire. Cependant un certain nombre d'hypothèques devraient être levées pour développer une solution de ce type :

- 1) le principe qu'il faudra dans un premier temps sélectionner et exclure un grand nombre d'Organisations fédératives est profondément contraire à la culture et à la pratique des deux promoteurs et en particulier de la SAED,

207. Voir mission de suivi BM/CFD sur Irrigation IV en 1992. La voie de la modernisation de la gestion par « conseil de haut niveau » est apparu très vite irréaliste dès 1990 (Tentative du FED sur Podor). Réf. Doc : 21.

208. Réf. Doc : 56 & 57.

209. Pour de nombreuses raisons, la solution n'est assimilable ni à un embryon de commissariat aux comptes, ni à un Centre de Gestion français sur le modèle de la Loi de 1966. On est plus proche des solutions mises en œuvre par certaines ONG spécialisées qui travaillent en pays développés et sous-développés. Dans tous les cas, c'est la nécessité de sécuriser le crédit qui est le moteur essentiel de la mise en place du système.

210. La compilation de l'expérience aujourd'hui dominante et réussie dans la plupart des pays et des continents est bien qu'une OP ne peut cumuler les fonctions de mutuelle de crédit, de fournisseur, de collecte et de vente, etc., que dans un nombre très limité de situations. En fait cela n'a une chance de fonctionner qu'avec des OP de taille réduite.

- 2) la SAED qui avait envisagé de prendre la direction de l'opération, veut la généraliser avant même qu'elle ait fait ses preuves. L'Association deviendra alors une dépendance de l'administration et un service universel, comme la vulgarisation.

Or il est difficile de repousser le patronage de la SAED sans frustrer la revendication de l'institution qui se considère comme la « puissance tutélaire » des organisations professionnelles, voire même des collectivités locales²¹¹. Cet épisode est symptomatique des inconvénients d'une structure régionale « monopoleur public » à la recherche d'idées nouvelles.

En fait ce sont les banques qui, par nature, sont les plus intéressées à promouvoir la transparence et la gestion de leurs clients par des moyens du type de celui proposé par l'ADECOFA. La CNCAS peut-elle assumer ce rôle important ? Elle a manifesté son intérêt mais reste en retrait par rapport à la SAED sur ce thème. Il est vrai que ses responsables ont d'autres préoccupations prioritaires et que la profession de banquier en responsabilisant plus précisément, laisse finalement moins de liberté et d'initiative que celle de développeur intégral dévolue à la SAED.

5.4. Le financement de l'agriculture

a. Rétrospective

* L'activité de la CNCAS : le transfert de l'activité de crédit de la SAED à la Caisse de Crédit Agricole, créée en 1984, était une conséquence naturelle de la NPA et du désengagement de l'État. Cependant, le relais n'a commencé à être pris par la CNCAS qu'à partir de la campagne 1987-1988. Jusqu'en 1990-1991, l'expansion du crédit a été euphorique et sans problèmes apparents. Pour les seuls crédits de campagne (crédits à la production²¹²) : l'exigible passe de 160 millions en 87/88 à 875 en 88/89, 2 280 en 89/90, 6 512 millions en 90/91 (80 % dans le Delta, presque 90 % avec Podor aval). Les taux annuels de remboursement sont de 100 %, 98 %, 97 % jusqu'à la campagne 90/91 où ils chutent à 65 %, imputables à de mauvais résultats en contre saison froide (53 % dans le Delta) et surtout en contre saison chaude, c'est-à-dire pour la deuxième culture de riz (36 %)²¹³. Les crédits d'équipement aux agriculteurs et entrepreneurs ont suivi une expansion parallèle²¹⁴.

211. Projet de Lettre de Mission dont on pourrait trouver anormal qu'il soit rédigé par la SAED pour elle-même : « Il est donc capital que la SAED continue à jouer le rôle d'intercesseur entre la profession agricole et l'administration Centrale. » Il est proposé plus loin que le CIFA devienne le « Centre Interprofessionnel pour la Formation des Métiers de l'Agriculture et à la gestion des Collectivités Locales ». Cette boulimie de responsabilités nouvelles est justifiée par les 3 missions d'agence de développement régional « d'agence d'aménagement hydraulique et d'organisation de l'espace, d'agence de développement agricole ». La SAED se donne ainsi le profil connu du monopoleur public interférant avec les fonctions d'autres départements ministériels et d'autres opérateurs. Cela n'est plus en phase ni avec les besoins, ni avec la dynamique de l'époque. Réf. Doc : 12.

212. Problèmes de données : le suivi complet des performances de crédit est difficile depuis que la micro-informatique permet de générer très rapidement des tableaux à la demande mais pas toujours comparables : tantôt on ne donne que l'encours C. T sans l'encours L. T ; tantôt on considère la dette en capital sans les intérêts ; les taux de remboursement concernent en général l'exigible de l'année sans considération des taux de remboursement sur arriérés et quelques fois refinancements ; certains tableaux comportent la clientèle non agricole ou excluent telle sous-région... Enfin les taux de remboursement varient dans le temps, bien au-delà des dates limites d'échéance, qui elles-mêmes peuvent être reportées en cas de campagne difficile, etc. Bref le calcul et le suivi rigoureux des performances est aussi difficile que pour la mise en valeur et les taux de culture (surfaces aménagées totales, surfaces considérées comme exploitables, etc.). Le bilan d'une saison de culture (hors taux de remboursement) est publié généralement 10 mois après le début des semis. Problèmes de terminologie : pour les banques en général et le siège CNCAS, les crédits de campagne désignent les crédits à la commercialisation des produits. Pour la SAED et souvent l'Agence CNCAS, les crédits de campagne sont les crédits à la production (intrants, etc.).

213. Problèmes de retard dans les paiements, nécessité de financer la culture d'hivernage suivante, etc. Le taux de remboursement du crédit de contre saison chaude commence à pouvoir être calculé au mois de septembre ou octobre suivant et à ce moment là, les agriculteurs sont déjà engagés sur la culture principale d'hivernage.

214. 45 millions en 87/88 ; 317 en 88/89 ; 730 en 89/90 ; 272 en 90/91 ; 85 en 91/92 Réf. : Doc : 85. En 1993, la CNCAS avaient financé 6 entreprises de travaux d'aménagement, 50 fournisseurs d'intrants, 60 entreprises de labour (130 tracteurs), 20 de moissonnage battage, 40 de battage, 10 minirizeries. Réf. : Doc. 40.

La CNCAS réagit alors en décrétant la croissance zéro des crédits, qui pénalise aussi les bons clients, puis, l'année suivante, en bloquant autoritairement les apports personnels de 10 % transformés en dépôt de garantie. Après une embellie de 91 % en 91/92 pour 5251 millions d'exigible, la campagne 92/93 marque le début d'une dégradation durable et dont on sait bien qu'elle est difficilement réversible : alors que l'exigible se réduit à 4125 millions, le taux de remboursement est catastrophique dès la culture principale d'hivernage (23 % seulement sont remboursés en avril 1993²¹⁵). Le taux global de remboursement affiché finalement pour cette année électorale sera de 63 %, après moratoire semble-t-il²¹⁶.

Après dévaluation et compte tenu de la mévente du riz, les taux de remboursement, toujours pour les crédits de campagne seront de :

- 75 % en 1993-1994 pour un exigible annuel de 3 194 millions²¹⁷,
- 55 % en 1994-1995 pour un exigible annuel de 2 696 millions,
- 52 % en 1995-1996 pour un exigible annuel de 2 279 millions²¹⁸.

L'analyse du portefeuille régional de la CNCAS permet de prendre quelque recul et de situer l'importance des dégâts : en octobre 1994, sur un encours total de 11,3 milliards, 5,7 milliards, soit 51 %, sont considérées comme des créances douteuses-litigieuses²¹⁹. Il n'y a pas de différences significatives entre le Delta et la Moyenne Vallée²²⁰. En 1996, le rapport d'évaluation d'Irrigation IV évoque, sans plus de détail, que 10 millions US \$ auraient été passés en pertes et profits, au titre du crédit dans le Delta²²¹.

* Les autres modes de financement :

Le COPARE projet de crédit et d'appui aux PME, installé à Podor (1988) puis à St Louis (1990) sur financement européen²²² a contribué au financement agricole. En 1994 sur un encours de 3 940 millions, on considérait que 25 % environ avaient été destinés à l'agriculture et à l'agro-industrie. Les crédits du COPARE étaient en général des crédits moyen terme (3 ans) et globalisés (fonctionnement + équipement) : le prêt portait pour l'essentiel sur un équipement accompagné des fonds de roulement nécessaires. Après un début prometteur et des évaluations satisfaisantes, les comptes du Projet se sont dégradés en 92/93²²³. Malgré les efforts conduits en 1993-1994, il était trop tard pour établir des procédures et un contrôle interne fiables.

215. 20% à l'Agence de Saint Louis; 51 % à Ndioum; 29 % à Matam. Réf. : Doc. 40.

216. Réf. : Atlas SAED de 1997.

217. Les prêts consentis avant dévaluation pour l'hivernage et la culture de contre saison froide sont remboursés après dévaluation.

218. C'est semble-t-il l'année où l'absence de contrôle à l'importation entraîne la plus forte mévente du riz local.

219. Sans qu'aient été toujours appliqués les critères « orthodoxes » de classement des créances (tout retard à l'échéance entraîne le déclassement de la totalité du prêt); surtout, les refinancements négociés par les moratoires successifs permettent de faire du crédit neuf sur les ruines de l'ancien.

220. Le Delta qui représente 83 % de l'encours régional a en fait une proportion de créances douteuses légèrement meilleure : 50% (4790 millions sur 9469). Dans le reste de la Vallée, la proportion est de 54 % (1003 sur 1837). Compte tenu de l'importance prise par l'aménagement « privé » dans le Delta, on ne peut donc pas dire qu'il a plus contribué à la ruine du crédit agricole que l'aménagement « public ». Sous réserve évidemment que le classement des créances soit homogène et que les refinancements et moratoires aient bien été inclus dans les deux cas. Mais le client de la CNCAS cultive à la fois sur des périmètres publics et des périmètres privés...

221. Réf. : Doc. 66.

222. Le projet a inclus ensuite des volets de crédit destinés aux personnes déplacées de Mauritanie et au personnel défilaté de la SAED, auxquels la CFD a participé.

223. Taux de recouvrement mensuel : antenne de St Louis : de 53 % en octobre 93 à 63 % en octobre 94; antenne de Richard Toll : de 28 à 79 %, mais la définition du taux de recouvrement était la suivante : total encaissé au cours du mois quelle que soit l'échéance sur montant des échéances dues. Si l'on intègre les retards de paiement sur un semestre, le taux de respect des échéances était de 65 %. Après utilisation des fonds de garantie, la perte n'aurait plus été que de 5% mais la définition des créances douteuses n'était pas rigoureuse. Le fonds de garantie (FOGAMU) constitué à partir de cotisations et surtout d'une partie des taux d'intérêt versés (4,5 % sur un taux de 11 %) était mobilisable à l'époque pour 204 millions. A 11% le taux du COPARE était plus favorable que celui de la CNCAS (15 % à l'époque), mais avec les frais de dossier, de prises de garantie et d'« exonération », cet avantage disparaissait.

La SENCHIM, fournisseur d'engrais, entreprise industrielle nationale, a joué un rôle important pour suppléer la baisse de régime de la CNCAS en 1992-1993, année électorale. La société a monté une vaste opération de distribution d'intrants et surtout d'engrais et d'amendement (phospho-gypse). Des contrats étaient passés avec les organisations fédératives agricoles chargées de la distribution puis de la récupération en paddy pour le compte de SENCHIM. La valeur des intrants distribués aurait dépassé 1 M Fcfa avant dévaluation. Le bilan de l'opération n'est pas accessible mais elle n'a pas été prolongée, du moins pas à la même échelle.

* Situation actuelle : en 1997, le crédit d'hivernage CNCAS (capital seul) aurait été « accordé » pour un montant de 2761 M Fcfa (18150 ha dont 11500 dans le Delta)²²⁴: c'est le niveau nominal de financement de l'hivernage 92/93 avant dévaluation, mais en surface cela correspond aux mises en culture de 1989-1990 lorsque la CNCAS assurait le financement de la quasi totalité des surfaces. Compte tenu des ressources disponibles et d'une sélection sévère des demandes²²⁵, les crédits effectivement réalisés sont moindres (env. 2200 millions soit env. 13 à 14000 ha après le chef d'Agence). En culture de saison froide et suite à une intervention de l'État, la CNCAS a mobilisé un crédit conséquent de 750 millions pour la tomate, beaucoup plus que ce qu'elle estimait possible et raisonnable.

En fait, une part grandissante du financement est assurée par les circuits non bancaires, essentiellement par des commerçants locaux²²⁶. Pour un emblavement total d'hivernage estimé à 22000 ha, l'autofinancement, le crédit fournisseur local et le financement par les Unions sur les aménagements publics, représenteraient donc environ 8000 ha soit à peu près 35 % des surfaces. Les formules de crédit décentralisé à travers les projets nationaux de structures mutualistes ou à l'initiative d'ONG spécialisées ne semblent pas avoir d'action significative dans la Vallée²²⁷.

b. Diagnostic

Les échecs de la CNCAS dans la Vallée tiennent au cumul de deux types de difficultés, celles du financement agricole de masse, pourtant bien connues dès l'origine et celles des banques publiques de développement agricole.

* Les difficultés classiques du crédit agricole de masse ont été amplifiées par la croissance brutale des engagements : après 3 ans, malgré l'assistance technique et le recrutement de cadres de qualité, l'organisation était encore jeune et avait du mal à suivre. Cela explique que les demandes n'aient pas pu être traitées avec le même sérieux qu'au début, cela explique également pour une part certains détournements ou trafic d'influence. Mais ces avatars ne doivent pas dissimuler la carence constitutive de toutes les opérations, à savoir : l'inconsistance des garanties, liée à la nature des emprunteurs de base (GIE), et l'illusion de leur encadrement par

224. Suivi hebdomadaire SAED à fin septembre.

225. Il semble que la règle appliquée serait de ne pas consentir de prêts de campagne qui fasse passer l'exigible annuel à plus 200000 Fcfa/ha y compris les échéances des moratoires. Ceux-ci auraient été rééchelonnés sur 5 ans au lieu de 3.

226. L'agriculteur s'engage à vendre à un prix convenu de l'ordre de 80 à 85 Fcfa, alors que le paddy s'écoule normalement à 100/110 Fcfa. En 6 mois maximum, cela représente donc un taux d'intérêt d'au moins 30%.

227. Réf. Doc : 27. Il est vrai que les solutions du micro-crédit qui font le succès de certaines de ces opérations sont plus difficiles en milieu agricole et particulièrement avec l'agriculture coûteuse du Fleuve. La solution de l'épargne crédit où le groupe épargne une part significative des ressources de prêt n'y est pas non plus applicable.

les organisations fédératives. Cela ramène au thème des organisations professionnelles²²⁸. Même pour les crédits d'équipement, la clause de réserve de propriété applicable à un GIE, c'est-à-dire à un agriculteur-entrepreneur individuel, n'a pu être appliquée que rarement, suite au transfert de l'équipement à l'organisation fédérative²²⁹. La tentative de renforcement de la garantie en 1992 par la transformation autoritaire de l'apport personnel de 10 % en dépôt de garantie n'a pas été expliquée ni comprise. Elle a offert à la banque un moyen commode de limitation de ses pertes mais ne peut pas être assimilée à la mise en place d'un fonds de garantie efficace et suffisant. Le redéploiement local des moyens en 1994 afin de rapprocher la banque du terrain (mise en place de 5 chargés de clientèle dans le Delta) représente un effort louable, mais cette déconcentration a une portée limitée. On reste bien dans une organisation centralisée sans aucune division des risques entre des intermédiaires de base différenciés et responsabilisés (mutuelle locale par exemple).

* La Caisse accumule les handicaps des Banques de Développement d'ancienne génération : soumise aux interventions politiques, à l'occasion d'opérations de « relance de l'agriculture », elle est amenée à prêter dans des conditions contestables et à refinancer des dettes encore plus contestables ; mise en situation de pertes, le rétablissement de ses comptes s'opère par des opérations formelles soumises à la discrétion de l'État²³⁰. Les « taux agricoles » sont sans rapport avec les conditions de refinancement sur le marché financier : ils ont été baissés à 7,5 % pour la saison froide 1997, année de « relance de l'agriculture »²³¹, à la veille d'une nouvelle année électorale. Il est clair que l'idée maintes fois avancées depuis 1990, d'une entrée des Organisations agricoles représentatives dans le capital de la banque (FONGS-ASESCAW en 1990 avec l'approbation de l'UE, CNCR récemment²³², etc.), ne peut entraîner qu'un surcroît de politisation et de confusion.

228. Réf. : Doc. 85 : « Inconsistance des garanties (...) : a) sûretés personnelles : la totalité des bénéficiaires sont formellement des GIE de base « encadrés » par leurs organisations fédératives. Le statut de GIE et la caution solidaire qu'il implique de tous ses membres, ont constitué l'instrument de garantie essentiel sinon unique du crédit agricole. Dans la plupart des cas, cette caution est totalement illusoire puisque les membres du groupement sont des dépendants de son président et n'ont pas de patrimoine propre. La caution solidaire aurait évidemment une portée réelle si le cautionnement mutuel avait été donné au niveau des GIEs de rang supérieur, c'est-à-dire à celui des organisations professionnelles fédératives et si ces organisations disposaient d'un certain patrimoine financier ou matériel (...) b) sûretés réelles. (...) « La gestion sociale et comptable des organisations fédératives n'obéit à aucune règle fixée et reconnue. Elle n'est pas non plus validée par un contrôle interne sérieux, ni par aucun contrôle externe. Il s'ensuit que ni leur membres, ni leurs partenaires publics et privé, ni l'État ne se trouvent réellement informés. (...) ni en conséquence garantis dans leurs relations avec elles... Cette opacité et en dernière analyse, cette irresponsabilité des organisations – c'est-à-dire des principaux opérateurs de la mise en valeur hypothèquent la pérennité du développement. Le diagnostic n'est pas nouveau. Il est regrettable que le Plan à moyen terme de la CNCAS en 1991, n'en ait pas tenu compte, se soit concentré sur la réforme interne (...) au détriment de toute réflexion sur la fiabilité du crédit. »

229. Dans le cas du moratoire négocié par les organisations de Ronkh en 92/93 qui globalement devaient 1,5 milliard avant dévaluation, l'apport des équipements individuels à la Coordination à laquelle la totalité des dettes individuelles de court terme avait été transférée a permis d'échapper à la saisie. Autre exemple de socialisation des pertes. Réf. : Doc. 75.

230. Par exemple au 30 juin 96 : l'analyse du portefeuille (A2) de 13,1 milliards est la suivante : crédit de campagne (commercialisation) : 3,3 ; crédits ordinaires (encours net) : 9,8. Ces derniers intégrant en fait : 6,7 M. de crédit ordinaire (ss) et 3,1 de crédit en souffrance (net). Ces crédits en souffrance nets viennent en fait de 10,3 M. brut dont 8,5 de douteux et litigieux et 1,8 d'impayé. En fait, il s'agit d'une situation améliorée dans la mesure où la « titrisation » c'est-à-dire la reprise de créances par l'État a permis de réduire une partie des créances sur Irrigation IV (3645 m), les créances sur la CPSP (4605m) ; 7,3 milliards de provisions ont été ainsi passées. À la même date, les ressources clientèles sont de 14 milliards dont 6,3 de dépôts à vue et 6,8 milliards d'autres ressources (dont 5,9 de Lignes de crédit extérieur). Le budget 1996 de l'établissement national est de l'ordre de 1 milliard dont env. 400 m. de frais de personnel. Réf. : Doc : 78.

231. La séquence récente des taux agricoles est la suivante : 1989 : 15 % ; 1990 : 15,5 % ; 1991 : 17 % ; 1992 et 1993 : 17,5 % ; 1994 : 17 % ; 1995 : 12,5 % ; 1996 : 12,5 %.

232. Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux créé en décembre 1995, organisme national réunissant des grandes ONG et fédérations représentatives agricoles, l'Union des Coopératives, etc. Sur les problèmes de crédit et de création d'un fonds national de garantie, le CNCR aurait travaillé en association avec l'APCR (Association des présidents de Communautés Rurales). Réf. : Doc 76 & 77. Si de telles initiatives peuvent se révéler très utiles pour informer et sensibiliser, il est moins sûr que leur participation à un établissement financier national soit souhaitable ; bien que certains se réclament du modèle français pour revendiquer une position d'actionnaire de banque agricole.

Ajoutons que la banque cherchant son salut dans une vocation de banque universelle, la cohabitation entre sa fonction de développement agricole et celle de banque commerciale collectant des ressources auprès de sa clientèle non agricole et lui prêtant, en même temps qu'elle dispose de lignes de crédit extérieures destinées à l'agriculture, n'offre pas la meilleure garantie de gestion.

* Sur le plan des relations institutionnelles, il faut observer enfin que de 1987 jusqu'à la grande crise de 1994, la CNCAS et la SAED ont été en situation de non-coopération, sinon d'affrontement. En encourageant la promotion des nouvelles Organisations Fédératives (OFA) pour contrôler les GIE, en encadrant les opérations économiques essentielles comme les appels d'offres de fournitures de carburant et intrants²³³, en apparaissant comme l'interlocuteur privilégié des agriculteurs, le champion du désengagement et le principal artisan du boom rizicole, la CNCAS avait relégué la SAED dans un rôle subalterne. Il est vrai que le protocole que les deux institutions avaient signé en 1986 imposait à la CNCAS des contraintes de coordination et de contrôle par la SAED assez paralysantes²³⁴.

c. L'avenir

La CNCAS attribue l'essentiel de ses difficultés à la filière rizicole parce que c'est la clientèle agricole de la Vallée qui détient la plus grande partie de son portefeuille de créances douteuses et litigieuses. Elle est donc conduite à chercher son avenir ailleurs. De plus, la nature et les difficultés de la CNCAS peuvent conduire les bailleurs de fonds à se désintéresser de l'établissement, en tout cas à lui refuser un rôle significatif dans une éventuelle relance de l'agriculture irriguée.

En prenant quelque recul, observons qu'il y aurait là une certaine inconséquence puisqu'à tout prendre, les pertes dues au crédit, si elles montrent que l'on n'a pas trouvé de solution satisfaisante au problème du financement des producteurs, représentent une part peu importante (environ 10 M US\$) par rapport à celles qu'il conviendrait de constater au titre de l'aménagement hydroagricole (200 à 300 M US\$).

Dans tous les cas, une relance même modérée de l'agriculture irriguée sera difficile sans l'injection de ressources de crédit extérieur, qu'il s'agisse de l'agriculture à caractère « entrepreneurial » ou même de la petite agriculture familiale à caractère « social »²³⁵. Dans un cas comme dans l'autre, mais sous des modalités sans doute différentes (aménagement, équipement, crédit de campagne), le financement reste un levier indispensable. Même s'ils s'implantaient fortement et rapidement sur le Fleuve, les systèmes décentralisés d'épargne crédit ne pourraient résoudre à eux seuls les deux problèmes posés : 1) celui des ressources nécessaires de financement et de refinancement, 2) celui de la nécessité de systèmes diversifiés de garantie sécurisant les remboursements des différentes catégories d'emprunteurs. Les banques commerciales privées peuvent sans doute participer sous certaines conditions mais dans le meilleur des cas, elles ne pourront couvrir qu'une petite partie de la demande.

Il faudra éventuellement tirer profit de l'expérience de pays qui, ayant été plus rapides dans la libéralisation de leur système financier, dans la fermeture de leur banque de développement et dans la promotion de multiples formes de crédit local privé, mutualiste, associatif, etc., ont

233. Organisation des « forums » avec les fournisseurs où les OFA dépouillaient les offres d'intrants et où les fournisseurs étaient amenés à réviser une nouvelle fois leur prix, etc. Ces procédures originales ont joué un grand rôle dans la baisse des prix des intrants et des services.

234. La SAED est seule chargée de remettre la notification de l'accord de prêt à l'agriculteur ou de son rejet. Réf. Doc : 40

235. Réf. Doc : 94.

été amenés aujourd'hui à mettre en place quelque nouvelle banque ou fonds de développement pour servir au refinancement complémentaire – en même temps, quelques fois, qu'à la promotion et au contrôle – des nouveaux intermédiaires financiers de base totalement responsabilisés²³⁶.

Il n'est pas possible d'aller plus loin ici dans la projection d'un tel dispositif pour la Vallée. Remarquons simplement que la CNCAS – à travers une Division ou un Fonds autonome qui lui serait administrativement attaché – ne peut sans doute pas être exclus a priori d'une telle évolution. En tous cas, l'établissement qui reste une structure relativement légère, présente l'avantage de disposer de cadres jeunes, bien formés (souvent avec la participation française), et dont la plupart ont démontré une réelle aptitude dans des conditions difficiles.

6. Les évolutions socio-économiques

6.1. La différenciation des exploitations, l'individualisation et le salariat

a. La distribution des terres irriguées...

Pour les 40 000 ha de périmètres aménagés sur initiative publique, mais aussi quelques fois sur les périmètres privés, lorsqu'ils étaient promus par des ONG²³⁷, la distribution initiale des terres s'est faite en appliquant le principe général d'une répartition équitable.

Ses modalités ont été variables : distribution égale par chef de famille quelques fois, et, dans la majorité des cas, distribution égale par « actif » (avec des variantes de définition, les femmes étant quelques fois exclues mais les non-résidents pouvant être quelquefois inclus, etc.). Sur la base de cette première distribution « égalitaire », les « exploitations »²³⁸ se sont constituées sur le périmètre en regroupant les parcelles unitaires obtenues par les actifs de chaque « famille », celle-ci pouvant être nucléaire ou étendue.²³⁹

Beaucoup plus que les normes des planificateurs, au demeurant variables (0,33 ou 0,5 ha/actif, etc.), c'était la surface aménagée disponible à répartir entre tous les ayant droits, c'est-à-dire en principe les populations résidentes du (ou des) village(s) voisin(s), qui conditionnait la taille des parcelles unitaires. Il s'agissait parfois de répartir la pénurie ; avec le premier PIV installé dans une zone, les parcelles unitaires par actif pouvaient être de 0,1 ha et quelques fois moins (cas typique des périmètres sécheresse de la Moyenne Vallée) ; la construction ultérieure d'un autre périmètre pour le village donnait lieu à une distribution aux mêmes personnes, etc. Avec de grands aménagements, les dotations par actif pouvaient atteindre ou dépasser des surfaces égales ou supérieures à 0,5 ha. C'était le cas du Delta.

b. La situation actuelle

La préoccupation de la connaissance et du suivi des unités d'exploitation a été tardive. Pendant longtemps, la SAED n'a connu que les attributaires initiaux ou ne s'est intéressée qu'à la

236. Voir les dispositifs mis en place en Asie et en Amérique latine avec le soutien de la Banque Mondiale, de l'ADB et de la BID.

237. Par exemple : OFADEC, en particulier dans la région de Podor.

238. En fait, il serait plus exact de parler de la partie irriguée des unités économiques d'exploitation (unité de décision, unité de caisse), ce qui est encore une simplification dans la mesure où l'attributaire peut dans certains cas, tout en dépendant de l'exploitation familiale, disposer de la parcelle irriguée dans certaines conditions d'autonomie.

239. Dans la Moyenne et Haute Vallée, l'attributaire par la SAED d'une parcelle aménagée sur laquelle il ne détenait pas de droit coutumier, avait malgré tout des comptes à rendre au propriétaire traditionnel, en marge évidemment de la situation officielle (Cf : Mathieu).

population totale concernée par les périmètres²⁴⁰. Les chiffres correspondants voilaient malencontreusement la réalité de l'évolution sociale et économique. Il a fallu attendre 1996 pour qu'un travail d'identification des exploitations du Delta soit mené à bien²⁴¹. Il montre qu'une même exploitation cultive des terres sur différents périmètres publics et privés et que les surfaces totales des unités sont très variables : pour une moyenne de 4,61 ha en irrigué, les catégories suivantes sont distinguées²⁴² :

- Les grandes exploitations (> 35 ha) : 1 % en nombre et 17 % en surface,
- Les exploitations moyennes (entre 5 et 35 ha) : 18 % en nombre et 40 % en surface,
- Les petites exploitations (< 5 ha) : 81 % en nombre et 43 % en surface.

L'auteur estime que «les petites exploitations ne peuvent vraisemblablement pas soutenir ce type de développement agricole, fortement basé sur le recours au crédit et aux investissements». L'enquête revenu montre qu'une grande partie d'entre elles est déjà orientée vers la pluriactivité et le salariat.

Nous ne disposons pas d'étude globale équivalente pour la Moyenne et la Haute Vallée. Mais les surfaces irriguées disponibles par exploitation, sont nettement inférieures : des enquêtes locales²⁴³, dont on ignore la représentativité exacte, indique que l'on trouve des exploitations moyennes avec :

- 1,35 ha sur périmètres à Podor (13 personnes; surface agricole disponible : 10 ha).
- 1,42 ha sur périmètres à Matam (12 personnes; surface agricole disponible : 9 ha).
- pour mémoire 4,5 ha sur périmètre à Bakel (famille de 27 personnes), mais la qualité de l'enquête est douteuse.

Des travaux plus anciens montrent clairement que, comme dans le Delta et à partir de la NPA, c'est-à-dire de l'application de la vérité des prix, «une logique de production (impliquant la soumission des producteurs aux lois du capital) est à l'œuvre». Deux idées avancées alors par Mathieu méritent être relevées, parce qu'elles éclairent bien la problématique actuelle :

- D'une part les PIV ne sont pas viables sans une aide extérieure considérable et permanente : «Un paradoxe des PIV est donc que la forme d'agriculture irriguée qui concerne le plus grand nombre de paysans et qui a connu la croissance la plus forte entre 1975 et 1984 (en termes de surfaces, mais aussi pour les rendements réalisés) est économiquement non viable sans un soutien financier et technique très important de la part de l'État et de l'aide extérieure : la sécurité alimentaire ainsi réalisée par les paysans entraîne donc en contrepartie une dépendance considérable de ces mêmes paysans à l'égard des organismes d'État, et de l'État à l'égard de l'extérieur.»
- D'autre part, comme éclairage prospectif : «Il est clair que l'extension des aménagements encadrés par la SAED, avec une vérité des coûts croissante, n'est envisageable que parallèlement au développement d'un secteur agricole privé qui distribuerait des revenus salariés. Ceci nous ramène aux aspects fonciers puisque, comme on l'a vu plus haut, des conditions foncières plus ou moins sûres et favorables, sont un élément important d'attractivité de ces investissements, surtout pour des capitaux étrangers.»

240. C'est encore le cas aujourd'hui : la SAED estime qu'il y aurait 18000 attributaires sur les grands périmètres transférés (16500 ha dont 11500 ha récemment réalisés ou réhabilités) (Réf. Doc : 74 B). Alors que sur l'ensemble du Delta, l'enquête d'identification montre qu'il existe env. 9000 exploitations (Cf : note 217).

241. Sur un ensemble de 1975 exploitations représentant le quart de la population et des surfaces irriguées (Réf. Doc : 7). Fort heureusement les enquêtes approfondies menées depuis 1993 par la SAED appuyée par le CIRAD, avaient déjà commencé à s'intéresser au suivi régulier de quelques dizaines d'exploitations agricoles du Delta. La connaissance de la Moyenne Vallée a pris du retard de ce point de vue.

242. Cette classification basée sur un critère objectif simple (la taille), est sans doute préférable aux classifications subjectives dans lesquelles on attribue à priori aux exploitations un «comportement» : par exemple «exploitations familiales à objectif alimentaire prédominant». (Réf. Doc : 74 b).

243. Réf. Doc : 91 B.

Ces réflexions qui datent d'un dizaine d'années esquissent donc en fait une solution qui serait la juxtaposition de périmètres privés capitalistiques et de « périmètres sociaux » ou de subsistance, les premiers employeurs de main d'œuvre et distributeurs de revenus, les seconds dépendants de transferts publics permanents. Ce type de solution mixte peut être toujours envisagé aujourd'hui par l'État et les bailleurs. Il soulève cependant encore plus de problèmes qu'à l'époque. Observons ici qu'il conviendrait de préciser ce que l'on entend aujourd'hui par « secteur agricole privé » : notre opinion est 1) qu'il ne faut pas penser à l'agri-business – au sens d'une réédition de la CSE ou de l'approche SFI développée il y a dix ans par la Cellule après barrages du Plan –, 2) que l'apport d'investissement par des cadres de retour au pays, s'il se manifeste, ne sera sans doute pas très significatif, 3) que l'observation préliminaire de la différenciation (voir § c), montre que le « secteur privé agricole » (au sens d'une agriculture capitaliste et commerciale) sera bien plutôt le produit d'une dynamique endogène.

c. Caractères et conséquence de la différenciation

Les données précédentes confirment bien qu'à partir d'une attribution initiale à peu près égalitaire par actif, ou voulue comme telle, des unités de surface et de configuration fort différentes se sont peu à peu constituées, qui sont sans rapport avec leur nombre d'actifs ou de dépendants.

Cette forte différenciation n'est pas assimilable à un clivage entre exploitations sur les aménagements publics et les exploitations sur aménagement privé. En fait, les unités économiques comprennent en général des terres sur les deux types d'aménagement et celles qui contrôlent le plus de terre sur les premiers, sont aussi les plus gros exploitants « privés ». Des enquêtes complémentaires après dévaluation, plus localisées et plus précises²⁴⁴, montrent que même si les petites exploitations obtiennent de meilleurs rendements et selon une variabilité plus faible, leur revenu par actif est nettement moins important. A fortiori, si l'on considère les revenus agricoles par chef d'exploitation, et encore plus si l'on pouvait agréger les revenus non agricoles issus des services rendus aux autres exploitations (travail à l'entreprise, transport, approvisionnement en carburant, etc.). Les petites exploitations à rendement médiocre sont d'ores et déjà dans l'impossibilité de rembourser leur crédit. Celles qui ont de meilleures performances courent cependant des risques et auront du mal à payer les charges de maintenance.

Dans la Moyenne et la Haute Vallée, la différenciation intervient sans doute selon des modalités différentes mais elle est tout aussi présente. Elle y est surtout à l'origine de contestations et de tensions plus fortes aboutissant à une recomposition sociale souvent mal supportée. Comme l'a observé un sociologue à Bakel²⁴⁵ : l'ère des aménagements hydro-agricoles destinés à la participation universelle des villageois est révolue. Elle est remplacée par le fractionnement croissant de la population dans deux sens : 1) Les groupements ayant une cohérence interne particulariste – femmes, jeunes, sectes religieuses, alliés... – ; 2) L'éveil de l'initiative commerciale individuelle. Le premier mouvement peut permettre la poursuite de l'idéologie de l'accès ouvert à tous à la terre irrigable. Le deuxième va dans le sens contraire : la concentration foncière dans les mains d'un petit nombre de personnes... Dans le même sens, un autre sociologue souligne en 1989 : la dissolution progressive des liens directs pour l'accès à la terre et pour la réalisation des conditions de subsistance, c'est-à-dire des conditions de reproduction de la force de travail. Cette dernière condition contribue à rendre le facteur travail plus disponible. L'émergence d'un marché du travail est attestée par l'apparition rapide d'un salariat agricole en liaison rapide avec le développement de l'irrigation²⁴⁶.

244. Réf. Doc : 4.

245. Réf. Doc : 18.

246. Réf. Doc : 36.

6.2. Représentation simplifiée des évolutions possibles

Pour rendre compte de la situation actuelle et servir à une réflexion prospective, on peut proposer l'esquisse d'une « typologie dynamique » des exploitations²⁴⁷. Bien que très schématique, elle a l'avantage de rendre compte de la réalité et permet de poser le problème des évolutions possibles comme des stratégies envisageables.

a. Accumulation et individualisation

Les unités de production (exploitations agricoles) et dans une certaine mesure, les groupes socio-économiques qu'elles constituent²⁴⁸, peuvent être qualifiés par rapport à deux critères (ou positionnés par rapport à deux axes) : celui de l'accumulation et celui de l'individualisation. Par « accumulation » nous entendons celle des moyens de production au sens le plus large (terre, capital immobilisé ou monétaire). En première approximation, deux situations-limites peuvent être distinguées de ce point de vue :

- 1) Celle où la production permet de maintenir la totalité des moyens de production nécessaires y compris ceux qui ont été reçus initialement par transfert public : équipements d'irrigation privés mais aussi collectifs, voire équipement structurants, « remise de dette ». Cette situation idéale est celle qui correspond à un système de mise en valeur durable et autonome²⁴⁹. Il est important de faire observer qu'elle ne dépend pas seulement de la productivité du capital et du travail, mais aussi de l'existence et de la qualité du cadre institutionnel.
- 2) Celle où la production permet tout juste de satisfaire la subsistance de la famille. Il n'y a pas d'accumulation. On côtoie plus ou moins ici les situations de reproduction simple (ou élargie) du travail de la terminologie marxienne, ou selon une expression plus « moderne » des mêmes réalités, les définitions des situations de pauvreté et « d'extrême pauvreté ».²⁵⁰

Le critère d'individualisation (ou d'autonomie individuelle) correspond pour l'essentiel au degré d'appropriation individuelle des moyens de production et des processus d'échange. C'est un critère synthétique selon lequel les unités ou groupes de production ne peuvent être classées qu'en appliquant une convention d'analyse multicritère²⁵¹. Sans entrer dans le détail qu'imposerait un traitement rigoureux de la question, disons que concourent à l'appréciation globale, les degrés possibles d'appropriation individuelle des divers équipements (matériel de culture, aménagement) et de la terre, éventuellement l'existence et l'importance d'un fond de roulement (working capital) détenu en propre, les différents degrés de maîtrise individuelle des flux commerciaux et de main d'œuvre (salarier remplaçant le travail du groupe familial étendu), etc. Nous avons vu que la création dirigée sinon obligatoire de solidarités sociales et fonctionnelles nouvelles ne donne pas toujours des résultats très satisfaisants – (cf. § sur organisations professionnelles et Unions hydrauliques). Ce qui est certain, c'est que la tendance

247. Cette présentation est empruntée à un travail conduit en dehors de la présente étude.

248. Dans la mesure où ces groupes sont homogènes ou organisés sous une autorité incontestable (GIE familiaux et/ou entrepreneuriaux, etc.).

249. Dans cet ordre d'idée et s'il s'agissait de raffiner un peu l'exposé, pourraient être positionnés d'autres points sur l'axe, c'est-à-dire des situations plus ou moins dégradées selon que la production permet de ne maintenir qu'une partie des équipements hydro-agricoles : équipements individuels, équipements collectifs...

250. Cf : les définitions de la BM et du PNUD à partir des études des revenus familiaux et de leur composition. Comme dans le cas précédent, il faudrait distinguer situation virtuelle ou potentielle et situation effective ou réelle. Une famille peut être virtuellement en situation de pauvreté si l'on ne tient compte que de sa production agricole et subsister parfaitement, voire même accumuler, si elle reçoit un transfert régulier de ses migrants. Mais cette situation ne peut définir un système idéal, durable et autonome.

lourde même dans la Moyenne Vallée et la Haute Vallée est à l'éclatement des solidarités villageoises et pour une part à l'individualisation. En dehors de leur aspect conjoncturel, le Mouvement des Acteurs de la Vallée sollicité par le GRS, rend d'ailleurs compte de tensions et de risques qui ne sont pas étrangers à ces transformations sociales.

b. Représentation schématique

Les traumatismes successifs du coût arrêt au crédit agricole en 1992-1993 et de la dévaluation/libéralisation de 1994, suivie de la mévente du riz dans le Delta ont eu et auront des effets importants sur les phénomènes d'accumulation et d'individualisation.

Après la réduction des surfaces, la sélection des emprunteurs et ce qui a été décrit en définitive comme un phénomène d'ajustement ou d'assainissement, on a vu que l'adaptation de certains agriculteurs avait été rapide, en particulier pour ceux qui détiennent des aménagements privés. Tout porte à croire que sur ces bases nouvelles, l'accumulation va se poursuivre et que la différenciation des exploitations qu'elle manifeste peut s'accélérer au moins dans le Delta.

De même, ces changements ont eu et auront des effets sur l'individualisation, mais sans doute plus divers et moins prévisibles à moyen terme : la crise peut dans certains cas accélérer la « décollectivisation » comme elle peut dans d'autres, créer ou recréer des dépendances, que celles-ci soit un retour vers des formes traditionnelles ou vers des formes nouvelles de solidarité. Là encore, il est probable que la situation sera très différente dans les différentes sous régions : Delta, Moyenne et Haute Vallée.

Au total, la représentation selon les deux axes d'accumulation et d'individualisation, met en évidence quatre types de situation :

1) Les quadrants A et D représentent celles où la reproduction des unités économiques d'exploitation est impossible à partir de leurs ressources propres²⁵². Évidemment des transferts structurels et durables de ressources extérieures qu'il s'agisse d'aides de l'État plus ou moins ciblées ou des revenus de la migration peuvent intervenir pour modifier la situation réelle des familles et des groupes. Si ces transferts disparaissent ou diminuent (situations du quadrant D), la cohésion et la viabilité d'un périmètre collectif (D) sera mise à mal et son éclatement progressif aboutira à des situations « individuelles » en général précarisées (A) : salariat plus ou moins permanent, situations de pluriactivité plus ou moins instables. À terme, l'issue pour le plus grand nombre est l'abandon de l'activité agricole et/ou le départ à plus ou moins longue distance.

Dans un cas comme dans l'autre, l'État et ses bailleurs se trouvent conduits à des stratégies immédiates plus sociales qu'économiques, quels que soient les termes employés pour les désigner : « lutte contre la pauvreté »²⁵³, « limitation de l'exode rural », « encouragement à la mobilité », etc. Les stratégies d'ordre économique postuleront qu'une injection suffisante de capital,

251. À la différence du critère d'accumulation dont il peut être rendu compte en choisissant un indicateur quantitatif simple, par exemple, le surplus ou marge nette par unité de production (et non par ha). Il serait intéressant que les travaux récents et excellents du CIRAD sur les exploitations passent des indicateurs de marge/ha (qui amènent à assimiler trop rapidement marge brute et marge nette), à des indicateurs plus pertinents quant à la différenciation des exploitations ou des entreprises (Réf. Doc : 90 et 91).

252. Certaines situations décrites dans la Haute Vallée conduisent à penser qu'il existe des freins puissants à l'accumulation productive collective ou individuelle. Par exemple : la logique traditionnelle reste encore dominante et il y a consensus sur l'utilisation non productive des revenus migratoires... une des conditions de stabilité socio-économique est que l'argent de la migration ne soit pas investi dans un cycle productif, générateur de différenciation... (Lavigne. Réf. Doc : 35).

253. À notre connaissance, jusqu'à une date très récente la littérature sur la Vallée et l'après-barrage n'évoque que très rarement le problème de la pauvreté. Nous l'avons trouvé pour la première fois mentionné dans un diagnostic de l'ISRA en 1997 (Réf. Doc : 20).

de formation, etc. est susceptible de rendre durablement rentables tout ou partie de ces exploitations individuelles et de ces périmètres collectifs (c'est-à-dire, selon notre image, de passer dans les quadrants B et C). Ces stratégies sont coûteuses, incertaines et souvent décevantes si l'on envisage qu'elles doivent avoir un impact significatif, c'est-à-dire concerner une population importante. Dans l'hypothèse sans doute plus réaliste où l'on envisage plutôt de s'adresser aux familles qui sont les mieux placées pour évoluer progressivement vers une activité agricole stable et durable, ces stratégies sont difficiles à cibler et à appliquer. Il faudra alors expérimenter avec rigueur.

2) Les quadrants B et C représentent les situations où l'exploitation irriguée assure durablement son maintien voire son développement. Le cas idéal d'une situation d'accumulation collective (C) serait celui des exploitations viables organisées en Unions et autres organisations fédératives, disposant à ce niveau de l'essentiel du capital productif et du patrimoine hydroagricole maintenu en état. Le cas limite d'une situation d'accumulation individuelle serait celui d'un GIE familial (ou d'un agriculteur-entrepreneur), disposant d'un périmètre autonome et d'un accès direct aux services de financement et aux fournisseurs. L'observation de ce qui se passe aujourd'hui semble montrer que les exploitations qui ont résisté le mieux à la crise, participent à la fois de ces deux situations. Il n'existe sans doute pas d'exploitations individuelles vraiment autonomes (pas encore ?) et les meilleures structures collectives impliquées par les périmètres, restent économiquement et socialement fragiles.

C'est à cet ensemble que peuvent s'appliquer des stratégies de financement sélectif, de privatisation progressive des terres, de consolidation des organisations économiques.

Références documentaires

L'ordre des références est en général celui dans lequel il a été possible d'obtenir les documents. Il n'est donc pas thématique.

Le volumineux rapport de travail comprenant des extraits et des commentaires de ces références n'a pas été édité. Il est cependant disponible pour consultation de tout lecteur qui souhaiterait approfondir les informations qui ont servi de base à l'étude.

- 1) Évaluation économique de l'aménagement de la rive gauche du Sénégal. MRE/Coop. et Développement/CFD/1982.
- 2) L'aménagement de la Vallée du fleuve Sénégal. Europe Information Développement 1982.
- 3) Plan d'action de la SAED dans la perspective de l'après-barrage (1984).
- 4) Les premiers effets de la dévaluation sur les filières riz irrigué au Sahel. Le cas du Sénégal. Juillet 1995. CIRAD/SAED/Min. Coop.
- 5) Note d'information sur la situation financière de la SAED. Financement du service public, etc. Prélèvement à la commercialisation. Note juillet 1997 CFD.
- 6) Article Les entreprises privées et l'économie du Delta par Mabouso Thiam. Mai 1997. Dans Economie locale de Dagana/Club du Sahel (à paraître en 1997).
- 7) Analyse de la diversité des exploitations rizicoles dans le Delta du Fleuve Sénégal. Contribution à la construction d'une matrice de comptabilité sociale. Delcombel Elsa. CIRAD. Octobre 1996.
- 8) Annuaire des statistiques de la Vallée du Fleuve Sénégal. Édition 95/96. Mai 1997. SAED.
- 9) PDRG : Plan Directeur de Développement Intégré pour la Rive Gauche de la Vallée du Fleuve Sénégal. Rapport provisoire : décembre 1990/Rapport final : avril 1991. Gersar/CACG. Tarbes/Euroconsult. Arnhem/Sir Alexander Gibb & Partners. Reading/SONED Afrique. (BM : agence d'exécution du PDRG).
- 10) Désengagement de l'État. Organisation de la profession. Propositions d'action entre le Centre français du Riz et les organisations professionnelles du Fleuve Sénégal. 5 au 12 décembre 1994. Pierre Guillot (CFR) et Jean-Philippe Tonneau CIRAD-SAR. Département des Systèmes agroalimentaires et ruraux.
- 10 B) Enjeux fonciers en Afrique. IRD. Karthala Paris 1982.
- 10 C) Éléments d'évaluation de la formation des conseillers agricoles et analyse des conditions de leur insertion au sein des périmètres irrigués. Mission d'avril 1984. Serge Espinasse. APCA. SAED financement CCCE.
- 11) Plan d'action foncier du Sénégal. Ministre de l'Agriculture. UPA. Panaudit Sénégal – Octobre 1996 – 19, Avenue Franklin Roosevelt-BP 11 320 – Dakar 21 61 01 Fx.

- 12) SAED. Cinquième lettre de mission 95-96-97
 Bilan 4^e :
 5^e lettre : Objectifs fondamentaux :
- 13) ADRAO. Rapport annuel 1995.
 *13 A. Avantages comparatifs de la riziculture en SL et au Niger (TF Randolph)
 Étude 1994 ADRAO financée par BAD et réalisée par bureau US Development Alternatives Incorporated : Sén. Mal, Niger, Nigeria, CI, SL et Guinée.
 * 13 B. Dégradation des sols dans le Sahel : mythes et réalité.
 MCS Wopereis, J. Ceuppens (SAED), P. Boivin (IRD) et K. Miezán.
- 14) Gestion collective des systèmes de culture en situation d'incertitude : cas de l'organisation du travail en double culture dans le Delta du Fleuve Sénégal. Pierre Yves Le Gal. Thèse (novembre 1995).
- 15) Olivier Leservoiser. La question foncière en Mauritanie. Terres et pouvoirs dans la région du Gorgol. L'Harmattan. 1994.
- 16) Synthèse des acquis de la recherche/développement sur l'arachide irriguée dans la Vallée et le Delta du Fleuve Sénégal de 1993 à 1996. Claude Dancette. ISRA/Pôle régional CORAF de recherche sur les systèmes irrigués soudano-sahéliens PSI-CORAF. Avril 1997.
- 17) ISRA. Unité de Recherches-Fleuve. Rapport annuel 1996.
- 18) Aménagements hydroagricoles pour qui ? L'avenir de l'irrigation vue d'une zone périphérique Bakel. Peter C. Bloch. (Land tenure center Projet USAID 1987). La Vallée du Fleuve S. Karthala 1991.
- 19) Enjeux de l'après-barrage. Vallée du Sénégal. Enda/R. F. Ministre de la Coopération. 1986.
- 20) Diagnostic participatif dans le Bas-Delta du Fleuve Sénégal : Pont Gendarme-Thilne. ISRA (PSI-CORAF). Document de travail. Mai 1997.
- 21) Audit général des GIE du Projet FED/Podor. Price Water House/Jean Rabs. Février 1991.
- 22) Situation et évolution des opérateurs de la mise en valeur irriguée dans le Département de Podor. Jean Rabs. Juin 1990.
- 23) Analyse d'entreprises émergentes du secteur agricole et agro-alimentaire en Afrique de l'Ouest. Jean Rabs. BIRD. Juillet 1987.
- 24) Le complexe primaire et le développement rural du Delta. Rapport provisoire. El Hadj Malick Sarr. Juin 1997.
- 25) De la production à la consommation : évolution récente de la structure des prix du riz dans la Vallée du Fleuve Sénégal. SAED. Juin 1995.
- 26) La riziculture dans la Vallée du Fleuve Sénégal. Les marges de progrès. SAED. Août 1996.
- 27) Programme d'appui aux structures mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit. Banque de données sur les Systèmes Financiers Décentralisés 1994-1995. SENEGAL. BCEAO/BIT. Mai 1997.
- 28) Étude pour la mise en place d'un fonds de maintenance des aménagements hydroagricoles. SAED/DAIH. octobre 1997.
- 29) Concertation avec les bailleurs de fonds sur la situation dans la Vallée du fleuve Sénégal. Juin 1997. Ministre de l'Agriculture.

- 30) Privatisation des activités de transformation du riz dans la Vallée du Fleuve. Conditions et définition d'un plan d'action. Jean Rabs. 1989. USAID/Délégation à la Réforme du Secteur Parapublic.
- 31) Construction d'une matrice de comptabilité sociale pour représenter l'économie rizicole du Delta du Fleuve Sénégal. Michel Benoit Cattin. CIRAD. Juin 1996.
- 32) Premiers constats sur la libéralisation de la filière rizicole sénégalaise. R. Hirsch décembre 1996.
- 33) Intensification de la production agricole sur les périmètres irrigués réhabilités sur le Delta. Projets type de guide d'intensification agricole (GIA) et de plan de campagne agricole (PCA) types pour les périmètres de Thiagar et Boundoum. Ministre du DI Rural/SAED. Juin 1992.
- 34) Mouvement des Acteurs de la Vallée : d'après Sud du 1^{er} octobre 1997 : Adriana Adams Sow.
- 35) Migration et structuration associative. P. Lavigne Delville. dans La Vallée du Fleuve S. Karthala 1991.
- 36) Irrigation, transformation économique et enjeux fonciers. Le cas des périmètres villageois. P. Mathieu. Dans La Vallée du Fleuve Sénégal. Karthala 1991.
- 37) Adjustment postponed : economic policy reform in Senegal in the eighties. Elliot Berg. April 1990.
- 38) Étude de la privatisation de la filière riz local au Sénégal. Groupement Price Waterhouse/SOFRECO/Jean Rabs Consultant. Rapport de phase 1. Janvier 1991. CEE/USAID.
- 39) Accord de subvention entre la République du Sénégal et les États Unis d'Amérique pour le programme d'ajustement structurel de la filière rizicole. 28 février 1994.
- 40) Contribution à la réflexion sur la filière rizicole locale/Bilan et analyse de la situation dans la Vallée du Fleuve Sénégal. SAED. Juin 1993.
- 40 B) Quelle politique de prix pour une filière dynamique ? Janvier 1991. SAED CSE.
- 41) Contribution à l'évaluation du transfert de l'aménagement de Thiagar. Résultats d'enquête. Août 1991. SAED CSE Dagana.
- 41 B) Résultats technico-économiques d'un échantillon d'exploitations agricoles et d'organisations paysannes de Matam. Casiers de Ndouloumadji et Hamadu Ounare. Campagne 90-91. Projet Matam III. SAED Suivi-Evaluation – CFD Septembre 1991.
- 42) Problématique du désengagement de l'État de la filière rizicole. Eléments d'analyse. Bureau des Etudes et Projets. Cellule après barrages. Délégation au Plan et Politiques Economiques. Mai 1990.
- 43) Orientations et stratégies pour une agriculture sénégalaise compétitive et durable. Rapport provisoire du groupe de réflexion stratégique (GRS) à Mr. Robert Sagna. Ministre d'État, ministre de l'agriculture. Août 1997.
- 44) Loi N° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.
- 45) Deuxième lettre de mission entre Gouv. et SAED. Décembre 1984.
- 46) Note de synthèse sur l'évolution des actions de développement de la SAED au 31 mai 1983 (Conseil interministériel) :
- 47) Troisième Lettre de Mission. Novembre 1987.
- 48) Rapport bilan de la 3^e lettre de mission. Juillet 1990 :
- 49) Quatrième Lettre de Mission : 1/VII/91 au 31/XII 1994. Juin 1991.
- 50) Contraintes et recommandations pour l'augmentation du rythme d'aménagement et de la mise en valeur. Objectif : 5000 ha/an. SAED. Juillet 1990.

- 51) Déclaration de politique de développement agricole. Dakar Juillet 1989.
- 52) Déclaration de politique de Développement agricole. DPDA. Juin 1994.
- 53) Note sommaire sur les perspectives de après barrage. R. Hirsch Février 1989.
- 54) Développement rizicole et foncier. La sécurité foncière. SAED/DAIH/YD. Juin 1994.
- 55) Étude pour la mise en place d'un fonds de maintenance des aménagements hydroagricoles dans la Vallée du Fleuve Sénégal. Termes de références. SAED/DAIH. octobre 1997.
- 56) Pré-faisabilité d'un centre de gestion... – Le rôle des collectivités locales, conditions et chances de leur réussite ? J. Rabès Juillet 1993.
- 57) Étude d'opportunité de la création d'un centre de gestion. J. Rabès. Mai 1993.
- 58) Loi N° 76-66 portant Code du Domaine de l'État au Sénégal et chronique de législation sur le sujet par Charles Lapeyre (non daté).
- 59) Loi N° 81-13 du 4 mars 1981, portant Code de l'Eau.
- 60) Regional hydropower development project (Mali-Mauritania-Senegal). Staff appraisal report. June 2 1997. World Bank.
- 61) Étude de la gestion des ouvrages communs de l'OMVS. Rapport Phase 2. Volume 2A. Scénarios d'utilisation de l'eau. Juin 1986. Sir Alexander Gibbs & Partners/EDF / Euroconsult.
- 62) Projet Énergie. Production et transport de l'énergie hydroélectrique de la centrale de Manantali. Mise à jour des études économiques. Rapport final. Mars 1996. Tractebel.
- 63) Termes de référence de l'étude IRD de crue optimale et de gestion des réservoirs. Ministre de la Coopération. Mars 1997.
- 64) Projet de convention portant création de la SOGED et de ses statuts (Société de Gestion et d'Exploitation du barrage de Diama). décembre 1996. OMVS.
- 65) Comptes d'exploitation prévisionnels de la SOGED. 1997-2001. Office International de l'eau. OMVS. Janvier 1997.
- 66) Rapport d'exécution du Projet Irrigation IV (Crédit 1855-SE). Banque Mondiale. 18 avril 1996.
- 67) Étude pour la réalisation d'un bilan des opérations de régularisation foncière et domaniale en Mauritanie de 1990 à 1997 et l'élaboration de programmes d'action sur la période 1997-2002. Termes de référence. Novembre 1997.
- 68) Réflexions sur le développement de l'agriculture irriguée. Vallée du fleuve Sénégal. F. Gadelle. Banque Mondiale. Juin 1997.
- 69) Aménagements et environnement dans le Delta du fleuve Sénégal. BDPA. Résumé étude OMVS. 94/95.
- 70) The Senegal River Basin Monitoring activity. Hydrological issues. Dr. G.E. Hollis. August 1990. Institute for Development Anthropology. Binghampton.
- 71) Réflexions sur la gestion et l'utilisation des eaux. F. Gadelle. Juin 1997. Banque Mondiale.
- 72) La gestion de l'eau sur le fleuve Sénégal. Anne Martel/Thierry du Crest. École Polytechnique. MFC/GIE Hydroconsult International/OMVS. Avril/juillet 1995.

- 73) The Senegal river basin monitoring activity : a phase one synthesis. Micha'l Horowitz and Muneera Salem-Murdock. Nov. 1990. IDA.
- 74) CNCAS. Audit financier par la Commission Bancaire de l'UMOA. Novembre 1996.
- 74B) La riziculture dans la Vallée du Fleuve Sénégal. Les marges de progrès. SAED. Août 1996.
- 75) Mission au Sénégal sur la filière Riz. Robert Hirsch. DEP CFD. Janvier 1998.
- 76) Situation actuelle du crédit rural au Sénégal et perspectives. Rapport de synthèse. Sept. 1995. Ministre de l'Agriculture. Comité de réflexion sur le Crédit Rural.
- 77) Additif au rapport de synthèse sur le crédit rural. 30 novembre 1995. Ministre de l'Agriculture. Comité de réflexion sur le Crédit Rural.
- 78) Tableaux de bord CNCAS. 31 octobre 1996.
- 79) Diagnostic du Financement du monde rural au Sénégal. Hamet Ndour (Cabinet Remix)/ Bernard Taillefer (MFD). Maîtrise d'ouvrage : cellule AT/CPEC du Ministre des Finances. Décembre 1996.
- 79B) Rapports d'enquêtes d'identification, d'analyse fonctionnelle et d'évaluation de la gestion des Organisations professionnelles du Delta. (8 volumes). SAED. décembre 1996.
- 80) Vers une méthode pratique d'analyse régionale. Le cas de la Vallée du Sénégal (1957-1980). Ph. Couty/A. Lericollais 1982/AMIRA.
- 81) Senegal agricultural analysis. AID. January 1991.
- 82) Motorisation dans la Vallée du Fleuve Sénégal. Stratégie et dynamique des différents prestataires de service. CNEARC. Programme Solidarité Eau. Olivier Demaret. 1991.
- 84) La sécurité du crédit et de l'investissement en milieu rural au Sénégal. Marc Debene. avril 1991. Cellule après-barrages. MFEP.
- 85) L'organisation du crédit et le rôle des organisations agricoles. Jean Rabès. Décembre 1994. Étude CFD.
- 86) Politique foncière au Sénégal. Jacques Gastaldi. Banque Mondiale. Décembre 1990.
- 87) Ordonnance N° 83-127 Décret portant réorganisation foncière et domaniale et Décret N° 84 009 portant application de l'ordonnance... République Islamique de Mauritanie.
- 87B) L'acquisition foncière dans Le secteur privé dans le développement de l'agriculture irriguée (Application des Schémas Directeurs du Delta et de la Vallée en Rive Droite du Fleuve Sénégal. Jean Rabès. Juin 1988. République Islamique de Mauritanie/IBRD.
- 88) Les systèmes rizicoles privés du Delta du fleuve Sénégal. Situation actuelle. Bilan et perspectives. Alain Seznec/Pierre Baris. Mars 1994. CFD.
- 89) Étude des rizeries de la SAED au Sénégal et les conditions éventuelles de leur transfert au secteur privé. CFDT. Octobre 1985.
- 90) Les effets de la dévaluation du Fcfa et des politiques de libéralisation sur la filière riz irriguée de la région du fleuve Sénégal. (Actualisation de la précédente étude : les premiers effets de... CIRAD/SAED – 1995). OSIRIZ. Laurent LIAGRE. Octobre 1997.

- 91) Effets combinés du désengagement de l'État et de la dévaluation du franc cfa sur les coûts de production du riz dans le delta du Fleuve Sénégal. SAED/CIRAD-TERA. JF. Bélières/Malick Sarr/Adama Touré. Janvier 1998.
- 91B) Communication sur surfaces des échantillons d'enquêtes par JF Bélières sur zones irriguées :
- 92) Gestion de l'eau à usage agricole. Rappel des principales études de 1978 à ce jour. Note OMVS. Gallois. 1997 c/o IRD. Mr. Kossuth.
- 92B) Schéma hydraulique du département de Podor. Phase intermédiaire. BRL. Nîmes. Note de présentation. SAED. Août 1997.
- 93) L'éternel retour d'une politique de grands projets. L'aménagement du Fleuve Sénégal en perspective. Guy Meublat et Jérôme Ingles. IRD. Avil 1997.
- 94) Économies familiales, organisations paysannes et crédit. Xavier Leroy. IRD. Août 1997. (Contribution au rapport final de l'opération recherche développement 1996-1997. Développement et amélioration de la production rizicole, et la préservation de la ressource en sols. Convention Fed. Dakar, Saed, IRD, Isra.)
- 95) Construction d'une matrice de comptabilité rurale pour la représentation de l'économie agricole de la Vallée du Fleuve Sénégal : structure, remplissage et principaux résultats pour la MCR de 1994 dans le Delta. JF Bélières/M. Benoit Cattin/Adama Touré. CIRAD-TERA. Février 1998.
- 96) The economics of rice production in Senegal. Background paper for the DAI/Rice Sector Study. Draft. April 1997. Thomas Fitz Randolph.
- 97) Observations sur les Unions Hydrauliques (dans le cadre de la sélection en vue de la mise en place de l'ADECOFA). Jean Rabès. octobre 1997. (minute rapport non publié).

Commentaires

Réaction au rapport de Jean Rabès Le cas de la Vallée du fleuve Sénégal (rive gauche)» et aux rapports de Pierre Ponsy - Volume I

OBSERVATIONS DE J.-C. DEVEZE (AFD)

OBJET : Première synthèse de l'étude sur les évolutions institutionnelles de l'irrigation

- 1/ Je n'ai pas été persuadé par les plaidoyers en faveur de l'aménagement privé. On n'a pas de résultats fiables sur les PIP du delta du fleuve Sénégal, ni sur les hors casiers de l'Office du Niger. Il y a contradiction sur la vallée du Sénégal entre le plaidoyer pour les PIP (p. 47) et le fait que 25 % seulement des PIP sont cultivés (p. 50). Problème de salinisation ? Problème de type d'agriculteur ? Problème de type d'aménagement ? Autres problèmes ?
- 2/ Je n'ai pas trouvé une explication suffisante de la problématique irrigation « fleuve du Sénégal » : aménagements anciens / aménagements nouveaux type PIP, place des cultures de décrue, disponibilité en eau totale et selon les saisons, problème de la gestion de Manantali, etc.
- 3/ La variable « bailleurs de fonds » n'a pas été assez explicitée (« stop and go » de la BIRD sur le lac Aloatra, bonne organisation sur l'ON, etc.).
- 4/ Il reste à creuser des propositions en matière d'organisation des usagers et des producteurs.
- 5/ Il s'agit en fait de montrer comment on gère une transition institutionnelle entre une société d'aménagement autrefois omniprésente et la diversité actuelle d'acteurs devant travailler ensemble. Cet aspect devra être approfondi dans la synthèse des synthèses.

OBSERVATIONS DE A. SEZNEC (AFD)

Étude sur les évolutions institutionnelles de l'irrigation en Afrique francophone

Ces remarques concernent essentiellement le delta du fleuve Sénégal. Plusieurs points sont discutables et en particulier:

- Une complaisance ou du moins un parti pris certain en faveur de l'aménagement privé qui peut se défendre, mais alors, à côté des résultats avantageux relevés par SAED/DPDR dont la fiabilité n'est apparemment pas mise en doute, on ne voit guère le naufrage de ces systèmes (plus de 50 000 hectares affectés en deux ans, plus de 30 000 « aménagés » dont moins de 10 000 sont à présent mis en culture) issus d'une course à la terre et d'une chasse au crédit complètement anarchiques.
- On ne voit pas les dérives techniques incompatibles avec une pratique rationnelle et économique de la riziculture comme la fameuse « intersaison », pratique bâtarde résultant de problèmes de financement (les retards dans les paiements de récolte et dans l'octroi de crédit).

- On fait au contraire l'apologie de pratiques extensives qui, employées à bon escient, peuvent se justifier dans certains contextes comme l'agriculture pluviale en zone tempérée, mais aberrantes dans des systèmes irrigués à forts coûts d'investissement.
- Dans le rapport Sénégal, on affirme que « l'aménagement privé n'a pas plus contribué à la ruine du crédit agricole que l'aménagement public » au prétexte que sa proportion de créances douteuses était de 50 % contre 54 % pour l'aménagement public, alors que par ailleurs on indique que ces créances douteuses se montaient à 4 790 millions pour le premier contre 1 003 millions pour le second.

La synthèse recèle des assertions bien discutables :

- « la CNAS n'a pas pu contrôler l'expansion du crédit agricole... » alors que l'Agence de Saint-Louis, à l'origine de l'essentiel des impayés, l'a voulue, encouragée, favorisée, couvrant sciemment les pratiques frauduleuses de ses emprunteurs à l'époque du boum sur le crédit, sans que la direction générale de l'époque y trouve à redire, apparemment ;
- « le privé a pris rapidement la place de l'État à meilleur coût pour les travaux et l'approvisionnement » : les non-travaux d'aménagement réalisés par le privé ne peuvent être comparés avec un véritable aménagement public ou privé. Le constat positif dressé sur les pratiques de l'aménagement privé demanderait donc des nuances et des prudenances indispensables.

Le problème foncier n'est pas abordé alors que c'est un élément clé de l'évolution institutionnelle nécessaire au développement de l'irrigation.

Sur le rapport principal concernant l'Office du Niger, une seule remarque mineure : en page 12, il est inexact de dire que le statut foncier des agriculteurs a été amélioré. Ce statut reste de fait inchangé, mais les rapports de force ont changé entre l'ON et les agriculteurs dont la situation en terme de sécurisation de leur droit d'usage, s'est certainement améliorée.

COMMENTAIRES DE MICHEL MESNY (CONSEIL GÉNÉRAL DU GÉNIE RURAL, DES EAUX ET DES FORÊTS)

Observations sur l'étude des évolutions institutionnelles de l'irrigation en Afrique francophone. Ces observations concernent le cas de la vallée du Sénégal que j'ai eu l'occasion de suivre de 1984 à 1986. Certaines de ces observations peuvent s'appliquer aux autres cas.

1 - Gestion durable de la ressource en eau

L'outil existe (barrages de Manantali et de Diama).

Plutôt que de citer des extraits souvent contradictoires de rapports divers sur les surfaces pouvant être irriguées à partir des ressources en eau disponibles, l'étude devrait présenter un bilan prospectif ressource/usage de la gestion de l'eau. Ce bilan tiendra compte de l'évolution climatique prévisible (les études existantes montrent que la région du fleuve Sénégal verra son aridité augmenter, c'est-à-dire moins de pluviométrie et moins d'eau dans le fleuve). Ce bilan sera établi dans le cadre d'une gestion globale de la ressource en eau incluant les divers usages (énergie, irrigation, eau potable, vallées fossiles) et tenant compte d'un développement durable. Il s'appuiera sur la valorisation du m³ d'eau.

Cette question est essentielle compte tenu de la pénurie prévisible des ressources en eau à moyen ou long terme par augmentation de la demande et raréfaction de la ressource.

2 - Indicateurs

Il sera recherché des indicateurs d'efficacité permettant de faire des comparaisons et de mesurer des évolutions (valorisation du m³ d'eau, rentabilité des investissements...), pour l'irrigation (en fonction des cultures et des modes de gestion) et pour les autres usages. En particulier les § 3.2.2. sur le patrimoine et 5.1. sur la production agricole seront complétés en les croisant.

3 - Modes de gestion

La C.S.S. semble rentable, mais l'étude devrait être approfondie sur ce sujet. Il faudrait alors envisager la faisabilité de concessions, comportant éventuellement la mise en valeur, à des groupes de type agro-industriels.

La faisabilité de marchés de l'eau devrait être examinée.

Une réflexion devrait être conduite sur le service de l'eau et sur le point de transfert optimal à l'utilisateur.

4 - Développement durable

S'il semble que l'alcalinisation ne soit pas à craindre, qu'en est-il de la salinisation (surfaces abandonnées, remèdes) ?

5 - Divers

- inclure une liste des abréviations utilisées
- reprendre le § 3.1.2. en reprenant chronologiquement les phases d'aménagement depuis 1947, sous forme éventuellement d'un tableau à double colonne, public et privé.

Réponse

de Jean Rabès aux commentaires du Comité de pilotage

Quelques remarques semblent montrer que les auteurs n'ont pas eu le temps de lire le rapport détaillé et de se référer à ses sources documentaires. Ce déficit d'information ne les empêche pas de prendre quelques fois des positions péremptoires et expéditives. C'est quelque peu frustrant pour le consultant qui a pris les termes de référence au sérieux et tenté de répondre aux observations des différents Comités de pilotage depuis plus d'un an.

1/ OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1-1/ Appréciation globale d'échec

Certains lecteurs estiment qu'il faut tempérer le constat d'échec auquel a conduit la rétrospective.

- Si l'on considère l'économie général de l'aménagement hydroagricole, ce constat est appuyé sur des faits. Par exemple : le coût total des investissements publics hydroagricoles consentis (plus de 3 milliards de FF en valeurs actuelles pour les seuls périmètres de rive gauche, plus de 7 milliards de FF avec le barrage et la digue Delta¹), à mettre en rapport avec une valeur ajoutée annuelle agricole (# revenu paysan) de l'ordre maximum de 25 millions de FF (Réf. 95) et un budget de fonctionnement SAED de l'ordre de 15 millions FF... Sans parler des coûts d'assistance technique, de participation au fonctionnement et d'apurement des dettes SAED, etc. Ces chiffres confirment d'ailleurs en les aggravant, les évaluations économiques de 1982 (Coopération/CFD) et de 1991 (PDRG). Dans ces conditions, il me semble que c'est le réflexe persistant des lecteurs à relativiser l'échec qui pose véritablement problème, aujourd'hui comme hier.
- Si l'on envisage l'action gouvernementale, il n'y a pas lieu non plus de minimiser l'échec : pensons à la gestion de la filière rizicole depuis 1982 (comptes spéciaux du Trésor, etc.), aux interventions électorales en matière de crédit et en matière foncière, au manque d'arbitrage entre institutions concurrentes (SAED, CAB du Plan, CNCAS), à l'impréparation de la libéralisation des importations en 1994, au financement des rizeries privées à partir du Fonds d'aide alimentaire, au projet des Vallées Fossiles en l'absence de toute concertation avec l'OMVS... et à ses dernières péripéties lors du voyage du Président Clinton.

1. À titre de comparaison ; rappelons que la valeur actuelle des investissements en concession BRL est de # 3 milliards et celle de la CACG de 2 milliards.

- Si l'on envisage la SAED, il est vrai qu'elle a réduit ses effectifs d'une façon importante... mais l'on ne peut invoquer ce seul fait pour juger de sa contribution au succès ou à l'échec de l'aménagement irrigué... Pour le reste, il est difficile de trouver que l'institution ait joué un rôle positif. Entre autres :
 - Elle a contribué à la désorganisation de la filière en conservant pendant dix ans la maîtrise de la commercialisation et de la transformation du riz à travers ses sous-traitants, alors qu'il avait été prévu qu'elle se désengage dès 1984.
 - En ce qui concerne le développement agricole, au regard des budgets d'encadrement et de formation consentis, les résultats sont faibles (Voir § sur suivi des rendements). L'intérêt pour une connaissance et une compréhension des exploitations agricoles et des systèmes paysans a été très tardif. Si la DPDR appuyé par le CIRAD fournit aujourd'hui des informations nouvelles et fiables dans ce domaine, elles ne sont que partiellement utilisées – et souvent partialement. Voir la situation sociale et financière de la plupart des Unions hydrauliques. Il est vrai que la SAED a créé un certain nombre d'organisations professionnelles de concertation (Fédération des Unions, Centre Interprofessionnel de Formation...); cependant, ces organisations apparaissent plus comme des machines à recueillir des financements et des voyages d'études que comme des organisations professionnelles dotées d'un dynamisme propre et d'un début d'autonomie financière.

Au total, on ne peut pas considérer que la SAED ait pris des initiatives adaptées, et anticipé les problèmes. Comme il est naturel, elle s'est perpétuée en se positionnant comme l'intermédiaire obligé entre les agriculteurs, les « autorités » et les bailleurs. On pourrait montrer facilement comment les habitudes et les modalités de la coopération française ont contribué à renforcer ce « verrou institutionnel ». Pour conclure, je maintiens qu'il sera difficile de changer les conditions de développement de l'irrigation dans la Vallée sans une réforme radicale de la SAED dont nous avons suggéré quelques éléments.

1-2/ L'intensification

Je ne défends pas les « pratiques extensives ». Je constate que depuis 20 ans, l'intensification dans la Vallée du Sénégal, qu'elle se manifeste par la double culture ou même par l'augmentation des rendements moyens, ne s'est pas produite bien qu'elle soit affichée comme une priorité absolue. Il convient donc de comprendre pourquoi ce qui est souhaitable n'a pas été possible au lieu de persister dans l'incantation.

Récapitulons plutôt quelques raisons de la résistance à l'intensification et demandons-nous si, et comment, elles sont susceptibles d'être modifiées à l'avenir, étant entendu que les solutions passées (vulgarisation et conseil SAED), n'ont pas été efficaces.

La première raison est que la logique de l'investisseur public qui souhaite « rentabiliser » l'aménagement, n'est pas la logique de l'agriculteur... qui n'est ni investisseur ni propriétaire (Observons accessoirement que la profusion des aménagements réalisés par l'État et sous-utilisés, ne manifeste pas vraiment l'ardente obligation de rentabilité de l'investissement...). On rejoint ici la problématique de l'aménagement privé (§ 1-3 suivant; # problèmes de maintenances, etc.).

La deuxième raison est que l'intensification implique un risque financier d'autant plus fort que les conditions de production sont incertaines (exemples concrets: problèmes d'approvisionnement en eau, problèmes de qualité des produits, incertitudes sur les prix de vente, etc.) et que les « niveaux techniques » sont bas.

Pour un grand nombre d'agriculteurs, les préconisations intensives standard et uniformes de la SAED sont ainsi anti-économiques. La comparaison des pratiques avant et après la crise, montre que les agriculteurs ont réagi sagement en « extensifiant » c'est-à-dire en baissant leurs doses et en maintenant leur rendement d'où une augmentation des taux de marge (Réf. 90 et 91). Évidemment, les logiques des agriculteurs, leur intérêt ou leur capacité à intensifier sont très variables d'une exploitation à l'autre et j'ai fourni des indications sur ce thème (raisonner en revenu d'exploitation et non pas en revenu par ha).

Dans tous les cas l'intensification ne se décrètera ni à la SAED, ni même dans les organisations professionnelles. Elle dépend en effet pour l'essentiel de conditions structurelles sur lesquelles les unes et les autres n'ont que peu de pouvoirs. (Cela ne veut pas dire évidemment qu'il ne faut pas faire de la recherche-développement, etc.).

Deux remarques complémentaires :

- Les réserves faites à propos de l'intensification n'ont rien à voir avec un plaidoyer écologique. (Il est d'ailleurs inexact de considérer que le débat en France sur l'extensification est centrée sur les problèmes écologiques : la baisse des marges suite à l'application de la PAC à partir de 1993 a produit une baisse des doses et des charges variables sur grandes cultures – cf : suivi des coûts de production par le CNCR. Voir également les travaux du Comité National Extensification avec l'AGPB/ITCF).
- Il est simpliste d'assimiler production intensive et production compétitive. En fait les productions les plus compétitives sur le marché mondial sont assez souvent (mais pas toujours...) issues de systèmes extensifs (cf : blé US des grandes plaines, grande partie du riz thaïlandais, etc.).

1-3/ Aménagement privé

Le rapport Sénégal attire l'attention sur le fait que malgré la crise, l'aménagement privé continue de façon significative (# 8000 / 10000 ha) et obtient d'excellents résultats. Il s'agit de périmètres mis en œuvre par des agriculteurs et non pas des entrepreneurs non résidents. Ces agriculteurs sont aussi en général les leaders des Unions sur les aménagements SAED.

Ce serait une erreur grave de ne pas s'appuyer sur ce phénomène qui représente un changement radical des conditions anciennes « d'appropriation ». On peut espérer au moins dans le Delta, que c'est la voie d'avenir la plus sûre pour espérer régler les éternels problèmes du coût d'aménagement et de maintenance. Malheureusement certains documents de la SAED largement diffusés (Réf. : 74 B) le passent sous silence ou le présentent comme une forme dégradée de mise en valeur.

L'aménagement privé se heurte en fait à deux préjugés : celui que les périmètres privés anarchiques entraîneraient une dégradation irréversible du milieu naturel et celui que les aménagements d'initiative publique garantiraient mieux les rendements et permettraient seuls l'intensification. Or la recherche a démontré que le risque de salinisation irréversible au moins dans les sols du Delta était faible voire inexistant. Par ailleurs les travaux récents de suivi de la DPDR/SAED (Béliers) et du CIRAD (Liagre) confirment que les résultats agronomiques des parcelles sur aménagement privé subsistant après la crise de 1994 sont aujourd'hui équivalents voire supérieurs à ceux des aménagements « publics » coûteusement réhabilités (voir [tableaux ci-joints](#)). La préférence de la SAED pour les marchés de travaux et la normalisation, la conduit à ne voir que les rendements obtenus sur de grands périmètres publics fraîchement réhabilités à grand frais, au lieu de s'émerveiller que les mêmes agriculteurs obtiennent aujourd'hui des rendements égaux ou supérieurs et des marges équivalentes sur leurs parcelles privées.

Ces faits ne plaident certes pas pour que les périmètres soient réalisés en dehors de tout plan d'aménagement et sans obligation minimum de raccordement, ils invitent cependant à mesurer le degré de contrainte qu'il est justifié d'imposer aux investisseurs... On voit mal comment des agriculteurs ayant investi plus ou moins lourdement dans la réalisation de leur périmètre n'effectueraient pas d'eux-mêmes tous les travaux nécessaires – raccordement aux infrastructures collectives ou autres – pour que leur production se maintienne ou augmente.

Exemple = extrait Réf. 90

Annexe 13 : évolution des rendements depuis la dévaluation

2/ AUTRES OBSERVATIONS

2-1/ Observations de l'AFD : M. Devèze

a/ « Aménagement privé » : voir § 1-3 ci-dessus. On dispose d'informations fiables à partir des suivis de parcelles depuis 1993 et selon deux échantillons différents et concordants (voir travaux de Bélière et Liagre dans les références bibliographiques). Le fait que 25 % des périmètres privés « PIP » (# 8000 ha dans le Delta) soient encore cultivés en 1996 doit être considéré comme très positif compte tenu de leurs coûts d'aménagement. La performance globale des périmètres d'initiative publique dans la Vallée (# 40000 ha aménagés en PIV et GA récemment réhabilités) est à la même époque de 50 % (# 20000 ha cultivés), ce qui n'est guère satisfaisant compte tenu des coûts d'aménagements et si l'on tient compte qu'une partie des GA ont été remis à neuf récemment et à grand frais. À ce propos rappelons que dans son rapport de 1993 sur le Delta (Réf. Doc 98. Annexe 17), J.C. Devèze soulignait que le grand périmètre SAED de Boundoum « n'avait que rarement fonctionné correctement, etc., et qu'à partir de 1983/84, on a pu constater une extension rapide des périmètres « privés »... du fait de chefs de carré dynamiques qui ont réalisé par eux-mêmes des aménagements, etc. ».

Aujourd'hui, il est vrai qu'après une coûteuse réhabilitation, le périmètre de Boudoum fonctionne à peu près correctement et que son Union de périmètre est sans doute une des meilleures... mais ses leaders et son président en particulier continue à exploiter leurs aménagement privés. En définitive, on peut dire que la « riziculture itinérante » est aussi bien une caractéristique des aménagements publics...

b/ « Problématique irrigation... » : il me paraît tout à fait injuste de dire que les aspects par J.-C. Devèze n'ont pas été suffisamment explicités. Il faut lire dans le rapport Sénégal :

- « Ressources en eau et mobilisation » qui fournit un éclairage actualisé de la question et formule des recommandations particulièrement importantes (gestion OMVS, environnement, définition de quotas avant mise en route centrale électrique, politique de l'eau, etc.).
- « Aménagements » : description des 70000 ha aménagés, des problèmes de maintenance, etc.

c/ En ce qui concerne l'invitation de J.-C. Devèze à montrer comment « on gère une transition institutionnelle... », dire que « des acteurs variés doivent travailler ensemble », ne nous avance pas à grand chose. Nous avons proposé un diagnostic et des axes de travail dans le rapport Sénégal et dans le rapport de synthèse. Ils peuvent être contestés mais non pas ignorés.

2-2/ Observations de l'AFD : M. Sez nec

- a/* « Aménagement privé » : voir § 1-3, etc.
- b/* « dérives techniques incompatibles avec une pratique rationnelle... » ... « apologie des pratiques extensives ». Je ne vois pas très bien pourquoi la culture d'intersaison serait une anomalie. 1/ elle est parfaitement possible agronomiquement et a été identifiée comme telle par la recherche depuis longtemps. 2/ en culture mécanisée, elle permet d'éviter le risque de préparation des sols sous pluie en juillet et de rentabiliser les équipements. Elle permet d'ailleurs une culture de saison sèche froide (ce qui est plus difficile avec une riziculture de saison des pluies). 3/ il y a toujours quelque présomption à considérer comme aberrante une pratique adoptée par les agriculteurs sur des surfaces importantes (jusqu'à 8000 ha). Seraient-ils idiots ?
- c/* page 82 : lecture trop rapide. Je ne dis pas du tout que les créances douteuses de l'aménagement privé seraient de 4 790 millions et celles de l'aménagement public de 1003 millions. Le premier chiffre correspond à l'ensemble du Delta et le deuxième à l'ensemble de la Vallée. On sait de toute façon qu'il est impossible de faire la distinction entre crédit utilisé par les mêmes agriculteurs sur leurs aménagements publics et sur leurs aménagements privés. J'affirme simplement que les proportions d'impayés ne sont pas plus fortes dans les zones où l'aménagement privé était important.
- d/* « la CNCAS... ». Il est vrai que la CNCAS a encouragé l'expansion de l'aménagement privé à partir de 1987 ... mais qu'il avait commencé bien avant (voir rapport de J.-C. Devèze). Il est vrai aussi que la SAED n'a commencé à s'intéresser au phénomène qu'à partir de 1993 lorsqu'il était déjà trop tard pour l'organiser. M. Sez nec attaque violemment les « pratiques frauduleuses » de la CNCAS et sa Direction générale qui aurait laissé faire. Certes ... mais je ne pense pas que l'on puisse ni doive imputer la majorité des impayés à des pratiques frauduleuses ... à moins que l'on désigne improprement par fraude la volonté d'échapper au remboursement et la mollesse dans le recouvrement. Dans tous les cas, les 10 millions US\$ de pertes du crédit agricole (dont une part imputable sans doute à des détournements) restent peu de choses par rapport aux 600 millions d'aménagement d'initiative publique.
- e/* « problème foncier » : tout à fait injuste d'affirmer que le problème foncier n'a pas été abordé. Lire le chapitre 4 (p. 81 à 91).

2-3/ Observations de M. Mesny

a/ Gestion globale de la ressource en eau

J'ai rendu compte de ce que l'on sait aujourd'hui sur la disponibilité en eau pour l'irrigation. M. Mesny évoque des données « contradictoires ». Il est vrai que ces données sont différentes essentiellement en fonction des hypothèses de gestion faites sur Manantali, mais aussi en fonction des hypothèses sur les besoins (modulation, efficacité globale) et de la prise en compte de phénomènes ignorés au départ (pertes à l'aval de Bakel...).

Tant que les règles de gestion de Manantali ne seront pas arrêtées (étude ORSTOM en 2000 ?) et que l'on n'aura pas éclairci le fonctionnement du fleuve après Bakel, je ne vois pas très bien comment il est possible de faire un bilan « prospectif » sérieux. M. Mesny semble ignorer toute la problématique de gestion des barrages (optimisation de la crue artificielle, etc.), comme d'ailleurs les difficultés de calage des modèles de simulation. De plus les hypothèses sur la demande d'eau d'irrigation sont encore très peu élaborées (modulation, efficacité globale...). C'est parce que l'on s'est basé trop longtemps sur des hypothèses simples, non vérifiées sur le terrain et des résultats prospectifs rapides, qu'un retard important a été pris dans

l'appréciation des ressources disponibles et surtout de leur fréquence de garantie. Il est vrai que si l'OMVS avait été une structure pleinement responsable, à la mesure de l'investissement concerné par les barrages (# 1 milliard US \$), elle ne se serait sans doute pas contentée jusqu'en 1995 de données aussi approximatives.

Ce que l'on peut dire – et cela semble essentiel – c'est que :

- la production d'énergie – et non les besoins d'irrigation – gouvernera la gestion du barrage ;
- il y aura une compatibilité satisfaisante entre énergie et irrigation si la demande agricole est répartie tout au long de l'année (modulation # plate), ce qui suppose que les surfaces en cultures de contre-saison et le double culture se développent à égalité avec les cultures de saison des pluies. Il y a là un réel problème puisque tout le passé montre que ce développement n'a pas eu lieu ;
- l'obligation de pratiquer des crues artificielles peut être très limitante en cas d'année sèche (d'où le plafond prudent de 100 000 ha, avancé par certains en 1997...);
- dans tous les cas, il est urgent de régler la question des « quotas » inter-États.

b/ Modes de gestion

* M. Mesny dit que « la CSS semble rentable ». À l'heure actuelle, je n'en sais rien. Pour sortir de cette incertitude, il faudrait pouvoir avoir accès aux comptes de l'entreprise et aux accords qu'elle a pu maintenir avec le gouvernement. C'est un sujet politiquement sensible et assez opaque. Dans le passé, avec un marché protégé et une convention d'établissement qui lui donnait le monopole d'importation du sucre, il est vrai que la CSS a sans doute été très rentable. En 1996, elle bénéficiait encore d'une surprotection sur le sucre blanc qui lui permettait de gagner de l'argent en raffinant du sucre roux importé (sous un régime douanier plus favorable que celui du sucre blanc). Elle a été accusée par la presse sénégalaise – à tort ou à raison – d'importer du sucre blanc aux conditions du sucre non raffiné. D'où un procès, etc.

Les éléments qui permettraient de savoir à quelles conditions de protection; la production nationale de sucre est aujourd'hui concurrentielle sur le marché intérieur ne sont pas disponibles. L'AFD qui a financé la modernisation des usines a peut-être des précisions sur le sujet. Ce qui est certain, c'est que l'ouverture commerciale entreprise et qui selon toute vraisemblance va se poursuivre, a diminué et continuera de diminuer la rentabilité de la Compagnie. Il faut espérer que l'activité pourra malgré tout être maintenue moyennant des coûts acceptables par les consommateurs et par l'économie nationale.

* J'ai donné mon avis et tenté de le justifier sur les possibilités de concession pour des « agro-industries » en production directe (étude SFI pour la Cellule après-barrage, etc.). Je ne pense pas que dans le contexte national et international actuels, il soit possible d'entretenir beaucoup d'illusions dans ce domaine. Qu'il s'agisse de riz ou de diversification, il paraît réaliste de ne compter que sur les producteurs nationaux, éventuellement en relation ou sous contrat de sociétés commerciales (pour l'exportation ?).

* Marché de l'eau ? Rappelons que pour qu'il y ait un marché de l'eau, il faut qu'il existe des « droits d'eau » et qu'ils soient négociables par tranche de débit et/ou de temps. J'ai indiqué qu'il sera bien nécessaire un jour ou l'autre d'octroyer des droits d'eau. C'est la conséquence logique à moyen ou long terme de l'établissement de quotas inter-états. Cependant, cette existence de droits d'eau n'implique pas qu'il puisse exister un marché de l'eau. En effet, le cadre légal sénégalais considère comme en France que les droits d'eau à usage agricole sont inséparables des droits sur la terre. D'où en principe impossibilité de négocier l'eau indépendamment de la location de la

terre. On peut envisager qu'à très long terme, un marché de l'eau pourrait se développer au Sénégal même si le cadre légal actuel l'interdit. Ceci dit, cette question n'est pas très préoccupante à court et moyen terme. Il sera avant tout nécessaire d'attribuer d'abord des droits d'eau...

Signalons à ce propos que dans un pays comme le Maroc où la récente Loi sur l'Eau a adopté le système français (et non le système arabe traditionnel...) les droits sur l'eau ne sont pas négociables en dehors des droits sur la terre. C'est d'ores et déjà un inconvénient, en particulier dans le Sud du pays (Agadir, Marrakech), et tout porte à croire qu'au moins en zone aride la loi devra être révisée pour donner la possibilité de création d'un véritable marché de l'eau à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres pays (Espagne, Australie, Ouest-USA dans la zone sous contrôle du Bureau of Reclamation, etc.).

* Point de transfert optimal à l'utilisateur ? C'est une question importante. Mon opinion est la suivante :

- 1/ le transfert d'infrastructures aux usagers doit être un transfert de propriété, c'est-à-dire que les Associations d'usagers – ou les privés indépendants – doivent être maître d'ouvrage comme c'est le cas pour les ASA en France... bien que la CACG n'ait pas souligné ce point auprès de la SAED...
- 2/ Les infrastructures « collectives » impliquant plusieurs Associations d'usagers peuvent être transférées à des Fédérations d'usagers, aux collectivités locales – comme le permettent les lois de décentralisation -, ou « rester » du domaine privé de l'État géré par la SAED (J'écris « rester » entre guillemets car il n'y a pas eu formellement immatriculation et inscription des terrains d'implantation au domaine de l'État). Cela dépend de l'importance de ces infrastructures, de la capacité des Associations et de celle de l'État à en garantir le bon fonctionnement...

En l'état actuel des Unions d'usagers au Sénégal, le transfert devrait sans doute se limiter d'abord aux infrastructures internes et principales de chaque périmètre correspondant à une seule Association (adduction, endiguement collecteur). Les infrastructures qui concerneraient plusieurs Associations et/ou Fédérations ne seraient pas transférées au moins à moyen terme mais une participation des usagers aux dépenses d'exploitation et de maintenance pourrait être progressivement sollicitée.

Ceci dit, ces distinctions auront une portée pratique limitée tant que l'État n'aura pas les ressources nécessaires pour maintenir ces infrastructures collectives dans des conditions de fonctionnement satisfaisantes. De ce point de vue, il serait raisonnable d'éviter « toute fuite en avant » dans la réalisation de nouvelles grandes infrastructures structurantes (émissaire et station d'exhaure Delta ?). Il serait également raisonnable de recentrer la SAED sur sa fonction de « gestion de l'aménagement hydroagricole » et diminuer le coût budgétaire de son poste encadrement au profit du poste entretien...

3/ DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les travaux de l'ORSTOM et de l'ADRAO montrent que l'alcalinisation n'est pas un problème dans le Delta, contrairement à Podor. On sait que la salinisation est réversible, donc beaucoup moins dangereuse que l'alcalinisation. Les solutions de récupération des sols salinisés sont bien connues et déjà appliquées par les agriculteurs lors de l'installation ou de la réinstallation d'une culture là où la nappe n'est pas ou plus subaffleurante : travail et lavage du sol. Le problème est ensuite d'éviter que la nappe remonte, d'où l'importance de l'assainissement et du drainage.

II

Cas de la SAED* aujourd'hui

Bernard PRÉFOL - Avril 1998

TERMES DE RÉFÉRENCE

Dans le cadre du partenariat SAED-CACG*, le programme 1998 (établi en décembre 1997) prévoyait une série de missions croisées dans les trois thèmes retenus par les deux parties :

- maintenance des infrastructures hydroagricoles,
- organisation de l'espace rural,
- développement régional (filières de production).

Plusieurs échanges sont prévus au titre du premier thème, dont une mission de **Travail en commun sur les aspects d'organisation, de financement et de comptabilisation des activités, particulièrement en ce qui concerne l'entretien des aménagements.**

Ce travail en commun, sorte « d'audit sommaire réciproque » prend la forme de **deux missions symétriques** :

Une mission CACG auprès de la SAED

Cette mission, effectuée par Bernard PRÉFOL à Saint-Louis du 20 au 24 avril 1998, avait pour but le **repérage des grandes lignes de l'organisation interne de la SAED, du financement de ses activités et des principes et pratiques comptables en vigueur.**

Ce repérage devait donner lieu à une analyse comparative, présentant sous forme de tableau récapitulatif, la SAED et la CACG en ce qui concerne :

- statuts : initiaux et actuels,
- activités : (a) de service public et (b) pour compte de tiers,
- organisation interne : organigramme, effectifs, qualifications, etc.,
- principes et pratiques comptables : (a) comptabilité générale et (b) comptabilité analytique,
- examen des comptes par grandes masses : (a) bilan et (b) compte de résultat.

Cependant, du fait des circonstances, la mission a eu pour résultat effectif une tentative de faire le point sur « la SAED aujourd'hui, problématique et enjeux » qui est devenue le rapport principal de la mission ; de ce fait, l'analyse comparative proprement dite ne fait l'objet que d'une annexe sommaire et demande à être complétée et précisée par la mission SAED qui suit.

Une mission SAED auprès de la CACG

Cette mission sera effectuée conjointement par Hamet FALL (DAF) et Mactar DIAGNE (audit interne et contrôle de gestion), entre le 15 et le 20 mai 1998, avec l'objectif d'être une mission symétrique et complémentaire de la première.

CACG : Compagnie d'Aménagement des Côteaux de Gascogne
SAED : Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta (fleuve Sénégal)

Outre les **compléments d'information et précisions comptables** demandés, le résultat recherché sera une **évaluation comparative des moyens mis en œuvre (humains, financiers, d'organisation, de contrôle, de communication, etc.) et des performances qui en découlent, dans le but de suggérer des évolutions chez l'un ou l'autre des deux partenaires.**

Compte tenu des contraintes des uns et des autres (Conseil d'Administration SAED le 13 mai, «pont» du 21-22 mai 1998 en France), le programme prévisionnel de cette mission raccourcie est le suivant :

Vendredi 15 mai : (après-midi) Accueil – Découverte de la CACG – Tour d'horizon avec DAF.

Lundi 18 mai : (matin) Rencontres avec la DAF, comptabilité générale, comptabilité analytique, contrôle de gestion...,

(après-midi) Rencontres avec DG et principaux responsables : DAH, EXP, DAR.

Mardi 19 mai : Visite de terrain : Système Neste, agence de Castelnau, rencontre d'irrigants.

Mercredi 20 mai : Travail avec la DAF pour préparation du rapport de mission – Synthèse avec DG.

Introduction

Prévue au départ pour être consacrée à l'examen des **aspects administratifs et financiers de la fonction maintenance** à la SAED, **le champ de la mission s'est un peu élargi**, du fait même du sujet, et du fait aussi des circonstances (discussions en cours avec les bailleurs de fonds, présence de la CFD et du Ministère de la Coopération,...). Au-delà des termes de référence initiaux qui feront l'objet d'un rapport séparé, la présente note se propose de **faire un point**, de façon aussi neutre et objective que possible, sur la SAED aujourd'hui.

En effet, on ne peut qu'être frappé par la somme de connaissances existantes, tant sur le développement dans la vallée que sur la SAED elle-même, et, dans le même temps, par la diversité des commentaires, diagnostics, conseils et conclusions apportés par les uns et les autres à partir des mêmes informations. Ou, plus exactement, par la **convergence des opinions souvent négatives et alarmistes des observateurs de passage** et la tendance en réaction de la SAED à « positiver », parfois sans nuances. Il en résulte un climat de grande incompréhension, une crispation presque idéologique sur des positions polarisées et extrémisées, et la grande difficulté du dialogue.

De sorte que le partenaire qu'est la CACG depuis fin 1996 ressent l'irrésistible et double envie (a) d'abord, d'y « voir clair », et ensuite (b) d'essayer modestement de contribuer à « faire voir clair ». C'est l'ambition de ce petit rapport de mission. Au cas où il serait lu à l'extérieur du partenariat SAED-CACG, il est peut-être utile de rappeler les « **titres de crédibilité** » de la CACG dans ce domaine :

- Création de **100 000 ha irrigués** dans le sud-ouest de la France (Région Midi-Pyrénées et sud Lot-et-Garonne), dont la moitié en gestion directe (concession d'État) et la moitié en gestion autonome par des groupements d'irrigants (ASA¹) : dans le premier cas, la CACG réalise depuis 1990 le « grand équilibre » (couverture intégrale par la redevance de l'ensemble des charges d'irrigation : fonctionnement, entretien et amortissements) et, dans le second cas, elle offre aux associations ses services de conseil, d'assistance et d'entretien, par contrats commerciaux annuels; en d'autres termes, **la « privatisation » et le « transfert » sont de vieilles connaissances** de la CACG, voire, selon certains observateurs, une « success story », car réalisés sans « défausse » ni abandon.
- Participation, soit en tant que CACG, soit en association avec deux autres SAR² (BRL et SCP) au sein du GERSAR, à de très nombreuses **études et expertises à l'international**, en Afrique de l'Ouest (Sénégal, Guinée, Mali, Bénin, Togo, Cameroun,...), mais aussi en Afrique du Nord et, plus généralement, tout autour de la Méditerranée (Portugal, Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Jordanie, Syrie, Turquie, Grèce), sans oublier, plus récemment, le Golfe persique (Oman, Bahrein) et l'Océan Indien (La Réunion, Madagascar).
- Pour ce qui est de la **vallée du fleuve Sénégal**, la CACG a attaché son nom à plusieurs grands aménagements hydroagricoles dans les années 1980 (Boundoum, Dagana,...), à l'étude du schéma de développement de Podor (1987, FAC), au **PDRG** lui-même (1990, BIRD), réalisé en groupement avec GIBB, et, dernièrement, au projet Delta-Lait (1995, CFD) ainsi qu'à des missions spécialisées réalisées en sous-traitance de BRL pour l'étude du schéma hydraulique de Podor (1997, FED).

1. Association Syndicale Autorisée.

2. Société d'Aménagement Régional, statut des six sociétés d'économie mixte créées en 1960 dans le sud de la France.

De sorte qu'un partenariat SAED-CACG apparaît finalement comme très logique et, après impulsion initiale du Ministère français de la Coopération en 1996, une réalité tangible et en construction.

La SAED en quelques lignes

La SAED a été **créée en 1965** comme établissement public à caractère industriel et commercial, avec comptabilité publique. En 1981 elle devient **Société Nationale**, c'est-à-dire société anonyme au capital social entièrement souscrit par l'État, mais à la gestion autonome et privée (comptabilité, contrats de travail²...). Ses missions lui sont définies par des « lettres de mission » triennales, la première datant de 1981 et l'actuelle (la cinquième) portant sur la période 1995-96-97 (avec prolongation d'une année). Elle a une double tutelle : technique (Ministère de l'Agriculture) et financière (Ministère des Finances).

L'année 1981 est aussi l'année de la **décentralisation** : quatre délégations départementales sont créées (Dagana (St-Louis), Podor, Matam et Bakel), avec une certaine autonomie³.

La période de cinq ans qui suit est un peu celle de « l'âge d'or » ; le personnel culmine à 1 200 personnes, la SAED fait tout : elle est impliquée dans les études, les aménagements, l'approvisionnement en intrants, le processus de production lui-même, la transformation, la commercialisation,...

Arrive alors la NPA, la Nouvelle Politique Agricole, en grande partie dictée par la Banque Mondiale et le FMI, celle du désengagement de l'État... et donc de la SAED. En 1989-90, c'est la grande « déflation » (compression de personnel), puis en 1993-94 l'incitation au départ volontaire, à la suite de laquelle beaucoup de « déflatés » vont en fait continuer leur travail à titre privé (labour, décortiquage, etc.). Le personnel tombe à **300 personnes**⁴, chiffre stable et maintenu aujourd'hui.

La SAED ne dispose d'**aucune recette**, hormis quelques redevances hydrauliques versées par les deux aménagements non encore transférés (Lampsar et Grande-Digue-Tellel). Elle reçoit donc de l'État une **subvention annuelle d'exploitation** de 1,2 MM Fcfa (12 MF), prévue dans la lettre de mission pour frais de personnel et dépenses de fonctionnement normal.

Contexte récent

La dévaluation de janvier 1994 marque le début d'une série de circonstances que l'on peut désigner sous le terme simplificateur de « crise du riz » et qui va inquiéter la communauté internationale des bailleurs de fonds au point de suspendre tout financement nouveau dans la vallée :

- Fin 1996 : lettre d'un groupe de quatre bailleurs de fonds – Union Européenne (FED), France (FAC+CFD), Allemagne (KFW) et Pays-Bas – au Gouvernement sénégalais (Robert SAGNA, Ministre de l'Agriculture), demandant des éclaircissements sur un certain nombre de points considérés comme autant de préalables à la poursuite ou à la reprise de l'aide extérieure.
- Juin 1997 : organisation des « Journées de Ndiaye » (25-26 juin 1997) rassemblant près de 200 personnes, en majorité au service de l'État, et qui donne lieu à un Plan d'Actions, transmis aux bailleurs de fonds le 6 août 97 par le Ministre de l'Agriculture.

2. Avec toutefois un certain nombre de fonctionnaires mis à disposition ou détachés (environ 20 % de l'effectif actuel).
3. C'est ainsi que, au plan comptable, elles sont considérées comme « sociétés distinctes ».

4. Plus une cinquantaine de saisonniers : manœuvres, gardiens, ouvriers occasionnels et pompistes d'appoint pour les deux périmètres non encore transférés (cf. *infra*).

- Novembre 1997 : nouvelle lettre du «groupe des quatre»⁵ au Ministre de l'Agriculture, réintroduisant les quatre points qui résument leur inquiétude
 1. la gestion de l'eau,
 2. la maintenance du patrimoine hydroagricole,
 3. les questions foncières,
 4. l'intensification de la riziculture et la diversification des cultures.

En outre, un 5^e point soulevé précédemment, à savoir les aspects institutionnels, est réintroduit à la fin de cette lettre.

Dans ce qui suit, ces cinq points sont examinés, avec plus ou moins de détails en fonction de la compétence du rédacteur et des informations disponibles, selon la trame suivante :

- le problème,
- ce qu'en disent les bailleurs de fonds (*en italique, reproduction des parties de la lettre concernées*),
- ce qu'en dit la SAED (diverses notes et conversations + réponse officielle au Ministre le 16/4/98),
- ce qu'en pense la CACG.

5. La KfW est non signataire mais «partage les positions développées».

1. Gestion de l'eau

1.1. Le problème

Depuis la mise en eau des barrages de Diama (1986, à l'embouchure) et de Manantali (1988, sur le Baffing, principal affluent amont), le fleuve Sénégal s'est transformé en un cours d'eau à gestion entièrement maîtrisée sur 600 km, garantissant théoriquement la possibilité de réaliser une allocation optimale de la ressource en eau entre les différentes demandes connues et contrôlées.

Lors de la préparation du PDRG, la CACG a cherché à optimiser la somme arithmétique des avantages économiques attachés aux différents usages de l'eau : irrigation, cultures de décrue et régénération du couvert végétal (nécessitant une crue artificielle garantie), turbinage hydroélectrique (à Manantali). Parmi les différentes combinaisons possibles, c'est le premier scénario proposé, celui correspondant au lâchage d'une crue définie et baptisée « A » par GIBB, qui a été retenu par les autorités sénégalaises, c'est-à-dire la Cellule Après-Barrages (CAB), maître d'ouvrage délégué et maître d'œuvre de l'étude. Cette combinaison permettait de satisfaire les besoins en eau suivants :

- irrigation (88 000 ha, les 2/3 dans le Delta, plus 10 000 ha de périmètre sucrier CSS),
- cultures de décrue (33 000 ha, situés essentiellement dans le Département de Podor),
- turbinage hydroélectrique (dimensionné à l'époque pour les besoins de 2017),
- alimentation en eau de Dakar (par doublement de la conduite existante à partir du lac de Guiers, lui-même réalimenté par le fleuve Sénégal).

Or trois événements ou éventualités peuvent aujourd'hui faire douter de la suffisance de la ressource :

- Avec 73 600 ha aménagés à fin 1997, il semblerait que l'on se rapproche fortement de l'objectif final du PDRG concernant les cultures irriguées. Il conviendrait donc, en théorie, d'être très prudent dans la décision de réaliser ou d'autoriser de nouveaux aménagements.
- Par ailleurs, et surtout, la future mise en route de l'usine hydroélectrique de Manantali va entraîner une gestion beaucoup moins laxiste que jusqu'à présent. En outre, les objectifs de production doivent être définis par les trois pays riverains (Mali, Mauritanie, Sénégal) au sein de l'OMVS.
- Enfin, on entend périodiquement certaines voix sénégalaises parler de l'éventualité d'une réalimentation des vallées fossiles, anciens affluents ou défluent du Sénégal dans le sud-est du Ferlo.

1.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds

« Pour ce qui concerne la gestion de l'eau, l'identification du risque pesant sur l'alimentation des périmètres, en contre-saison mais aussi en début et en fin d'hivernage, s'avère fondamentale en raison de la multiplicité des usages de l'eau qui apparaissent au fil des ans. La faiblesse des débits d'étiage programmés par l'OMVS à Bakel de décembre à août pour sécuriser l'irrigation de décrue, de même que l'importance des consommations environnementales entre Bakel et le delta, renforcent cette préoccupation.

Pour apprécier ce risque, le plan d'actions propose une évaluation des besoins en eau à l'échelle du Sénégal, puis de la sous-région et préconise une amélioration des mécanismes de coordination, au niveau national (création des Conseil Supérieur et du Comité Technique de l'Eau)

et sous-régional (renforcement des prérogatives de la Commission permanente des eaux de l'OMVS). Dans cette optique, il nous paraît important que vous puissiez nous faire part des résultats de l'inventaire des besoins lancés en liaison avec l'OMVS afin de voir ce qu'il y aurait lieu d'approfondir ou d'améliorer. Nous attacherons à cet égard une attention particulière à la prise en compte de normes de consommation validées par la SAED.

À notre connaissance, ni les instruments de prévision utilisés à ce jour (modèles de propagation hydraulique en hauteur d'eau et non pas en débit), ni les études actuellement en cours au niveau de l'OMVS (optimisation de la gestion des réservoirs et endiguement) ne permettront de garantir les disponibilités en eau à l'aval de Bakel et notamment dans le delta, en fonction des lâchures de Manantali. Nous serions disposés à financer les compléments d'études requis pour constituer le tableau de bord de programmation et de suivi des ressources, en fonction des besoins des États aux principaux points de prélèvement dans le fleuve et pour chaque période de l'année.

Afin de diminuer le risque d'une insuffisance en eau, et de permettre une mise en valeur optimale des aménagements hydroagricoles de la vallée, existants ou dont le financement est déjà acquis, il nous paraît incontournable que l'État reporte toute décision de nouvel investissement impliquant un prélèvement dans le fleuve, à l'exception de ceux destinés à la consommation humaine, tant que les études en cours ou à lancer n'auront pas démontré l'existence de la ressource correspondante. Pour notre part, nous ne saurions instruire le financement de nouveaux projets avant de connaître les conclusions desdites études. »

1.3. Ce qu'en dit la SAED

Dans sa réponse écrite au Ministre de l'Agriculture (16 avril 1997) concernant la lettre des bailleurs de fonds (10 mars 1997), la SAED déclare : « Le sujet d'inquiétude majeur de nos partenaires (bailleurs de fonds) est la mise en œuvre du projet de Revitalisation des Vallées Fossiles dont ils craignent les conséquences négatives sur l'agriculture irriguée de la Vallée, du fait des prélèvements envisagés à l'amont de Matam. La SAED partage cette appréhension mais suggère de s'en remettre aux conclusions de l'étude de faisabilité dont l'appel d'offres vient d'être lancé et d'analyser parallèlement les effets de la mise en eau de la Basse Vallée du Ferlo dont l'alimentation par l'aval du lac de Guiers ne présente aucun risque concurrentiel vis-à-vis des actions prévues dans le PDRG ».

Dans une note interne la SAED tente de répondre à la question de savoir « s'il y a ou non risque d'incompatibilité entre le débit minimum qu'il est prévu de délivrer en continu à partir de Manantali (200 m³/s) et le développement d'une agriculture irriguée dominée par la riziculture, telle qu'elle est programmée dans les plans directeurs de la Rive Gauche et de la Rive Droite ». Et « pour ce faire, on doit en premier lieu évaluer les besoins des cultures aux deux périodes critiques correspondant aux mises en place des campagnes rizicoles d'hivernage (1^{er} juillet au 31 août) et de contre-saison chaude (15 février au 31 mars) ».

Partant du débit garanti par la gestion de Manantali à l'horizon 2017, soit 200 m³/s à Bakel, la SAED décompte l'évaporation (équivalente à 35 m³/s), ce qui est nécessaire au lac de Guiers pour l'alimentation de Dakar (13,5 m³/s selon le PDRG) ainsi qu'un ensemble de petits prélèvements divers évalué à 1,5 m³/s (parmi lesquels la ville de Saint-Louis pour 0,2 m³/s en 2000). Ce qui laisse un disponible de 150 m³/s.

En prenant les hypothèses suivantes :

- consommations en eau pour la riziculture et la polyculture (maïs, sorgho, tomate, coton) tirées du modèle « Biriz » SAED⁶,
- répartition des cultures entre 2/3 rive gauche et 1/3 rive droite,
- durée quotidienne des prélèvements : 20 heures,
- superficies mises en culture à l'horizon 2017 prévues par les schémas : 88 000 ha au Sénégal et 45 000 ha en Mauritanie (« avec un taux d'intensification de 1,6 qui ne sera que difficilement atteint »),
- efficacité de distribution des aménagements et des axes hydrauliques de 75%.

La SAED conclut que, à condition de suivre des scénarios de mise en eau des cultures modulés en fonction de l'importance de la crue, **le disponible de 150 m³/s est suffisant**. Elle l'explique ainsi : « En hivernage, le débit minimum disponible est dépassé quel que soit le scénario de mise en eau. Mais ce dépassement a lieu à une période où, normalement, la crue des affluents non contrôlés par Manantali se superpose aux lâchés de ce dernier. Au cas où la crue serait exceptionnellement faible ou retardée, les besoins pourront être couverts par prélèvement sur la réserve du fleuve. En saison chaude, en réglant la mise en eau (scénario 2), le débit maximum (7 m³/s) dépasse légèrement sur une période de 20 jours, le débit imposé par l'exploitation hydroélectrique de Manantali. Ce dépassement entraîne une baisse de 26 mm du niveau d'eau sur l'ensemble du bief Bakel-Diama. »

Les hypothèses retenues par la SAED dans la simulation qui précède sont assises sur les résultats des **contrôles réguliers de consommations réelles** effectués par les services concernés (DAGE) des quatre Délégations. Ces statistiques, faisant l'objet de rapports annuels peuvent être ainsi résumées :

- les consommations réelles d'eau en riziculture d'hivernage sont **comprises entre 13 000 m³/ha** (Guédé) **et 25 000 m³/ha** (consommation « aberrante » de Pont-Gendarme, où les canaux sont en débordement pour atteindre les extensions) ;
- **la moyenne s'établit à 18 000 m³/ha** en riziculture hivernage, et à peine plus en contre-saison chaude du fait d'une évaporation supérieure (19 000 m³/ha) ;
- comparée à la norme d'hivernage de 13 000 m³/ha, cela représente une **efficacité de 72%** ; les chiffres de contre-saison sont peu significatifs du fait des faibles surfaces concernées (2 000 ha).

1.4. Ce qu'en pense la CACG

1. La CACG connaît l'importance de la contrainte eau, jugée dans le **PDRG** comme plus lourde à terme que la contrainte foncière, et les calculs avaient naturellement tenu compte de l'exploitation hydroélectrique à long terme de Manantali. Mais **on est aujourd'hui très loin des objectifs** des schémas directeurs, au moins de celui de la rive gauche, à la fois en termes de surfaces aménagées (comme le montre la note SAED sur l'état des aménagements, **seuls 32 700 ha** (44 %) sont effectivement mis en valeur, le reste étant soit abandonné (19 %) soit inaptes à la mise en culture (37 %), cf. *tableau page 121*) et en termes d'intensification (le coefficient réel est inférieur à 1) ; on se trouve donc au maximum à $(32\,700 \times 1 / 88\,000 \times 1,6) = 23\%$ **de l'objectif final du PDRG**. Et le volume réel pompé en hivernage s'établirait donc à quelque 600 millions de m³.

6. Les normes (besoins hydriques des plantes) calculées par le modèle sont, par exemple pour le riz à Podor, de 13 000 m³/ha en hivernage et de 16 900 m³/ha en contre-saison chaude ; ce qui, avec une efficacité de 0,65, nécessite une exhaure de respectivement 20 000 et 26 000 m³/ha.

2. Si, maintenant, les hypothèses de turbinage de Manantali sont changées, il s'agit alors d'un **vrai problème**, un problème de conflit d'usages transnational, donc des plus sérieux et des plus difficiles à résoudre.
3. En tout état de cause, il faut **attendre les résultats de l'étude OMVS en cours** (ORS-TOM) pour connaître la véritable étendue du problème.
4. Quant à la **solution proposée par la SAED**, de mise en eau modulée en fonction de l'importance de la crue, elle est astucieuse ; mais peut-être est-elle **délicate à mettre en œuvre** car elle demande une certaine technicité, et, surtout, ne risque-t-elle pas de mettre en danger la succession des cultures sur une même sole ?

2. La maintenance du patrimoine hydroagricole

2.1. Le problème

Le patrimoine hydroagricole de la vallée est constitué d'infrastructures hydrauliques générales (dites « aménagements structurants » dans le PDRG) et d'aménagements hydroagricoles publics (depuis 1965) ou privés (à partir de 1990). À l'exception des aménagements privés, la SAED porte la paternité de l'ensemble de ce patrimoine.

Il figure donc à l'actif immobilisé de son bilan pour une valeur brute, à fin 1997, de **88,1 milliards de Francs CFA** (soit 881 millions de Francs français), **en Francs courants**. En prenant les hypothèses simplificatrices que cette somme a fait l'objet d'un flux régulier sur la période de 33 ans considérée, et que l'inflation moyenne s'est élevée à 6 % par an dans les pays financeurs, le coefficient d'actualisation est de l'ordre de 3 (2,95 exactement). C'est-à-dire que la **valeur actuelle, en Francs 1997**, des 88,1 milliards Fcfa est en fait de **264 milliards Fcfa**⁷.

Ce patrimoine doit donc être maintenu en état : il y va non seulement de la rentabilité des efforts financiers consentis mais de la subsistance d'un demi-million de personnes⁸ et, finalement, de l'économie de toute la rive gauche du fleuve Sénégal. Jusqu'à l'irruption des « privés » au début des années 1990, les investissements n'étaient que publics et les choses étaient relativement simples : la responsabilité de l'entretien appartenait à la SAED. Aujourd'hui, comme, d'une part, les infrastructures n'ont pas toujours été strictement entretenues comme il le fallait, faute de moyens financiers, et que, d'autre part, les aménagements privés ou privatisés l'emportent de loin sur les aménagements publics, la responsabilité de la SAED est à la fois moins directe et plus diversifiée.

2.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds

« S'agissant de la maintenance du patrimoine hydroagricole, le plan d'actions prévoit la mise en place d'un fonds d'entretien dont l'organisation, le fonctionnement et le financement seront définis dans le cadre d'une étude à mener sur la base de termes de référence à soumettre à l'ensemble des parties concernées. »

Les termes de référence transmis par la SAED à la CFD le 6 octobre 1997 qui, sans préjuger des futures compétences en la matière, visent la définition d'une véritable politique d'entretien prenant notamment en compte les systèmes de maintenance en vigueur, les capacités contribu-

7. À titre de comparaison, la valeur actuelle de la concession CACG (1,334 milliards de Francs au bilan 1997), calculée année après année avec précision, est de 300 milliards Fcfa (2,990 milliards de Francs), soit un coefficient d'actualisation de 2,24 correspondant à une inflation moyenne de 5% sur 38 ans (1960-1997).

8. 33 000 ha / 0,5 ha/famille × 9 personnes/famille.

tives des différents intervenants ainsi que les aspects juridiques règlementant l'usage de l'eau et l'entretien des aménagements, recueillent notre approbation. La CFD est prête à financer cette étude et attend la requête correspondante du ministère de l'Économie, des Finances et du Plan.

L'approbation des conclusions de l'étude, dont la réalisation impliquera la consultation de l'ensemble des parties concernées (Départements ministériels, SAED, usagers, prestataires de services...), représente pour nous un second préalable à la reprise du financement d'investissements hydroagricoles dans la vallée, en particulier ceux relatifs aux adducteurs du delta. »

2.3. Ce qu'en dit la SAED

La nécessité d'une réflexion générale sur l'entretien du patrimoine hydroagricole n'est pas contestable. Mais la SAED pense que la lettre des bailleurs de fonds cache ou traduit un ensemble de reproches qui lui sont souvent faits et qui sont :

- d'une part, de ne pas entretenir correctement les infrastructures hydrauliques publiques,
- et d'autre part, que les « transferts » réalisés mettent en danger la pérennité des aménagements.

Dans sa réponse du 16 avril au Ministre de l'Agriculture, la SAED répond en détail qu'elle se préoccupe depuis longtemps de l'entretien et qu'elle le prouve concrètement de plusieurs façons :

- l'entretien des infrastructures publiques,
- le transfert de l'entretien des périmètres,
- la reconnaissance de la fonction maintenance,
- l'étude « fonds d'entretien ».

a) L'entretien des infrastructures publiques

Ce qui suit est un résumé d'un compte-rendu SAED de l'entretien réalisé de 1992 à 1996, publié en juin 1997 et actualisé à fin 1997 par la présente mission CACG.

Le PDRG affecte à l'État la responsabilité technique et la charge financière de la réalisation et de l'entretien des infrastructures générales (« aménagements structurants ») : digues, pistes, canaux, drains, ouvrages de prise de stations de pompage répartis dans la vallée pour assurer la protection, l'accès, l'approvisionnement en eau et l'assainissement du domaine irrigué.

Depuis sa création, la SAED a reçu mission de les entretenir mais, faute d'avoir obtenu de l'État des moyens financiers suffisants, elle a longtemps dû se limiter à maintenir des conditions de fonctionnement minimales. Cependant, depuis 1992 (première année de la LM4), le financement de ce service public est assuré de façon régulière, à l'exception de l'année 1996, moitié grâce à l'État (CPSP puis Budget National d'Équipement) et moitié grâce aux contributions de l'aide extérieure (UE et CFD) :

Lettre de mission	Année	Entretien (M FCFA)	Financement		
			Etat	CFD	UE
LM4	1992	1 053	100%		
	1993	1 507	68%	32%	
	1994	2 450	4%	96%	
LM5	1995	1 678			100%
	1996	0			
	1997	3 000	100%		
Ensemble	6 ans	9 688	53%	29%	17%

* 3 700 engagés (DR) mais 3 000 comptabilisés en charges au compte de résultat 1997

Les travaux 92-93-94 ont été effectués en régie contrôlée, par plusieurs entreprises. En 1995, ils l'ont été en partie en régie contrôlée et en partie à l'entreprise, mais tous sous la surveillance de trois bureaux de contrôle choisis sur appel d'offres. En conclusion de ce compte-rendu SAED, il est recommandé d'abandonner la régie contrôlée au profit des travaux à l'entreprise et sous contrôle de bureaux indépendants.

Au total, donc, près de 10 MM Fcfa ont pu être consacrés aux travaux d'entretien des six dernières années, soit 1,6 MM Fcfa par an. En proportion de l'actif immobilisé, cela représente 0,63 % de la valeur actuelle (264 MM Fcfa), soit un ratio **très proche de la pratique CACG** considérée comme « orthodoxe » et sage (20 MF provisionnés pour 3000 MF d'immobilisations = 0,67 %).

b) Les « transferts »

À fin 1997, la base de données SAED (BDD) indique un total cumulé de **73 600 ha** aménagés le long de la vallée depuis 1965, date de la création de la SAED, même si une rapide évaluation montre que plus de la moitié de ces surfaces – essentiellement les petits périmètres villageois et les aménagements privés – sont abandonnées ou inexploitable de façon « normale ».

Départements	Aménagements (ha)			Etat actuel (ha)			
	Réalisés	Privatisés	transférés	Bon	Moyen	Médiocre	Abandonné
Dagana (Delta)	46 200	41 980	4 220				
Grands aménag.	15 900	11 680	4 220	8 200	7 700		
Périm.villageois	2 700	2 700			5 500	19 000	5 800
Périm.privés	27 600	27 600					
Podor	18 200	18 200	0				
Grands aménag.	4 800	4 800		3 100	1 700		
Périm.villageois	7 600	7 600			4 000	4 000	5 400
Périm.privés	5 800	5 800					
Matam	7 100	7 100	0				
Grands aménag.	1 300	1 300			400	900	
Périm.villageois	5 500	5 500			1 800	2 000	2 000
Périm.privés	300	300					
Bakel	2 100	2 100	0				
Grands aménag.							
Périm.villageois	2 100	2 100			300	1 000	800
Périm.privés							
Ensemble	73 600	69 380	4 220	11 300	21 400	26 900	14 000
Grands aménag.	22 000	17 780	4 220	11 300	9 800	900	0
Périm.villageois	17 900	17 900	0	0	11 600	26 000	14 000
Périm.privés	33 700	33 700	0				
Les intitulés exacts des colonnes "état" utilisés par la SAED sont les suivants :							
1 : périmètres exploitables dans de bonnes conditions							
2 : périmètres exploitables dans des conditions acceptables							
3 : périmètres exploitables dans des conditions précaires							
4 : périmètres ne réalisant pas les conditions minimales d'exploitation							

Sur ce total, tous les PIV (17 900 ha) peuvent être considérés comme transférés dès leur première mise en eau, et les PIP (33 700 ha) sont de nature privée dès le départ. En ce qui concerne les grands aménagements collectifs (22 000 ha), 18 000 ha⁹ ont été progressivement transférés depuis 1990, essentiellement dans le Delta, et après réhabilitation ; **seuls 4 000 ha du Delta restent encore provisoirement sous gestion directe de la SAED**, les périmètres de Lamp-sar (1 990 ha) et de Grande-Digue-Tellel (2 230 ha) dont la réhabilitation prochaine suivie du transfert est financée respectivement par la BADEA et le Japon (*cf. tableau précédent*).

Pour ces grands aménagements collectifs réalisés avec des fonds publics, la privatisation a pris la forme, dès 1990 (Thiagar), d'un **transfert des responsabilités techniques et financières d'exploitation et de gestion auprès de groupements d'exploitants**. Ces groupements portent des noms différents : Unions de GIE (Groupements d'Intérêt Économique), Unions hydrauliques, Unions de SUMA (Sections d'Utilisation de Matériel Agricole, comme à Nianga par exemple), Unions de SV (Sections Villageoises, comme à Boundoum par exemple, anciennes structures coopératives issues de l'ONCAD), etc. mais ont toutes les caractéristiques d'être des Unions de groupements d'irrigants et d'être essentiellement à but hydraulique ; elles sont donc le plus souvent désignées par le terme d'**Unions hydrauliques**.

Ce transfert donne lieu à la signature d'un contrat dit « **contrat de concession pour la gérance, l'exploitation et l'entretien des aménagements hydroagricoles** », dont l'esprit et le contenu ont tendance à évoluer depuis 1990. Conçus dans l'inexpérience et la précipitation initiale, les premiers contrats sont assez hétérogènes et apparaissent davantage comme un transfert des charges financières que de la responsabilité réelle de l'entretien¹⁰, laissant à la SAED une grande responsabilité d'encadrement, de formation, d'appui et, finalement, de gestion plus ou moins directe. Et si les dernières versions (exemple du contrat de Guédé, approuvé le 3 avril 1998) prévoient davantage d'initiatives de la part de l'Union « concessionnaire », elles laissent de fait à la SAED un certain nombre d'obligations non rémunérées, au point que l'on pourrait, en fait, aujourd'hui, parler de **cogestion** plutôt que de transfert total.

La SAED reconnaît que ces contrats demandent à être améliorés et que l'objectif final est bien de confier aux Unions la responsabilité pleine et entière de l'exploitation et de l'entretien de leurs aménagements. À preuve les trois actions en cours :

- La toute première a consisté à lancer une série de **cycles de formation** des responsables d'Unions ; dispensée par le CIFA¹¹ de Ndiaye, dans le Delta, cette formation semble donner de bons résultats à en juger par l'opinion des intéressés (évaluation CIFA) et des observateurs.
- La seconde action en cours consiste à créer un **centre de certification** des procédures et des comptes des Unions¹² ; baptisé provisoirement « centre de normalisation », cette structure indépendante (association professionnelle du type CIFA) aura pour objet (a) de fournir un cadre commun aux comptes des Unions et (b) de certifier leur gestion sur le triple plan de la comptabilité, de la vie sociale de l'Union et de la technique (réalité de l'entretien des aménagements transférés). Cependant, le projet semble « **en panne** » à l'heure actuelle ; d'une part, on attend toujours le projet de création effective du centre

9. En incluant les 1 000 ha du périmètre « Colonat », le premier casier historique aménagé de la vallée, qui se trouve alimenté en eau par la CSS, donc pratiquement sans infrastructures à transférer.

10. À signaler que le contrat mentionne et s'accompagne d'un manuel normatif intitulé « Notes d'Entretien et de Gestion » (NEG), beaucoup trop théorique, et que la SAED s'apprête à revoir méthodiquement pour chaque aménagement transféré.

11. Centre d'Information et de Formation Agricole (?), anciennement CNAPTI sous contrôle SAED, mais aujourd'hui association indépendante.

12. Proposition de Jean RABES, suite à sa mission de fin 1993.

que devait préparer le consultant¹³ à la suite du travail préparatoire réalisé par la SAED en 1996 (recensement des 220 Unions du Delta, étude détaillée d'une vingtaine d'entre elles et audit complet de quatre ou cinq); d'autre part, il y a désaccord sur le futur maître d'œuvre de cette création de centre, le consultant (et la CFD, semble-t-il) penchant pour confier ce rôle à l'AGETIP¹⁴.

- La troisième action en cours consiste à préparer un **contrat-type**, sans doute sous la forme d'une véritable concession à rediscuter avec les Unions; sur ce sujet, la SAED a demandé l'expertise de Samba TRAORE (Professeur de Droit à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis) qui a participé à la session de formation CIFA de février 1998 et fait les principales recommandations suivantes :
 - relire et revoir les contrats pour les rendre plus conformes à la réalité et plus accessibles aux Unions; dans cet esprit, simplifier et détailler les formules;
 - fixer une durée renouvelable; par exemple, 5 ans initialement pour permettre de modifier ce qui n'aurait pas bien fonctionné, puis 15-20 ans pour donner à la concession sa pleine mesure;
 - revoir et reformuler les litiges et contestations, en y incluant le recours juridictionnel et le tribunal compétent;
 - expliquer davantage ce qu'est un DAT (dépôt à terme¹⁵) et le rôle qu'il joue dans le transfert;
 - approfondir la réflexion et la formation sur le principe de la solidarité et toutes ses conséquences juridiques;
 - uniformiser tous les contrats en les appelant « contrat de concession et de transfert de gestion »;
 - former, former et encore former!

Nonobstant l'importance et la nécessité de ces trois actions en cours, la SAED pense que la plupart des Unions fonctionnent de façon satisfaisante, que les redevances hydrauliques leur sont versées par les irrigants¹⁶ et que l'essentiel de l'entretien est réalisé – « pas toujours ce qui se voit le plus mais sans doute le plus insidieux ».

c) *La reconnaissance de la fonction de maintenance*

Enfin, afin de lever toute ambiguïté sur sa volonté, et encouragée en cela par le partenariat avec la CACG (cf.infra), la SAED vient de mettre en place une **structure spécialisée** dans la fonction de maintenance, avec le double objectif suivant :

- assurer l'entretien des infrastructures publiques confiées par l'État à la SAED,
- proposer ses services de conseil et de prestations effectives aux groupements d'irrigants autonomes.

13. Jean RABES associé à un expert-comptable sénégalais, Aziz SOW

14. D'inspiration Banque Mondiale, l'Association pour l'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi (nom officiel) a été créée en 1992 pour dynamiser l'exécution des marchés publics (rôles de maître d'ouvrage délégué et de maître d'œuvre), ce qu'elle fait avec succès au Sénégal comme au Mali (où l'on envisage même une AGETIP pour les travaux ruraux d'équipement des communautés rurales).

15. Devant la raréfaction du crédit agricole, certaines Unions ont eu en effet tendance à prélever dans leur DAT de quoi financer leur campagne à court terme.

16. La redevance, de l'ordre de 60000 Fcfa/ha en moyenne par saison, est destinée à couvrir pour 1/3 les charges de fonctionnement (coûts de pompage, électriques pour la quasi totalité des aménagements publics), pour 1/3 les dépenses d'entretien courant et pour 1/3 une provision pour grosses réparations, ce dernier tiers constituant le DAT placé à la CNCAS et rémunéré à 2% (alors que le crédit de campagne est à 7 ou 8%...)

Ces prestations de service aux Unions seront **facturées** : c'est déjà le cas pour ce qui concerne l'électromécanique, pas encore pour le conseil et l'assistance à l'entretien des terrassements et/ou du génie civil.

La **Division Autonome de Maintenance (DAM)**, créée par décision du PDG le 1^{er} janvier 1998 (avec note complémentaire du 5 avril), placée sous la responsabilité de Sadibou COLY mais sous la tutelle technique du Directeur des Aménagements et des Infrastructures Hydroagricoles (DAIH), Thiouso DIALLO, comprend (entre parenthèses, les effectifs actuels) :

- un service technique, qui comprend lui-même deux sections : aménagements (1) et électromécanique (4),
- un service administratif, qui comprend également deux sections : comptable (1) et administrative (2).

Elle sera installée à Ross-Bethio, dans les anciens locaux SAED en cours de rénovation.

Pour 1998, son programme de travail est le suivant :

- préparer un plan général d'entretien,
- assurer l'entretien des grands axes,
- action d'urgence auprès des PIV de Matam et Bakel en piteux état (ceci sur fonds d'État, car la CFD considère, avec raison, que les PIV transférés doivent payer eux-mêmes leur entretien).

Selon le responsable de la DAM, l'effectif d'équilibre à terme devrait tourner autour d'une quinzaine de personnes, compte tenu du fait que les « aménagistes » peuvent s'appuyer sur les agents (DPDR) en poste dans les délégations et que le nombre nécessaire d'électromécaniciens ne devrait pas être supérieur à 5.

d) L'étude sur le fonds d'entretien

Parallèlement à tout ce qui vient d'être décrit (entretien régulier des infrastructures à partir de 1992, aménagements pratiquement tous transférés auprès d'Unions responsables, reconnaissance de la fonction maintenance), l'idée d'un **fonds d'entretien pour les infrastructures et les aménagements hydroagricoles** faisait son chemin.

Partant des termes de référence initiaux de 1996¹⁷, la SAED proposait en juin 1997 une « étude ayant pour objet d'évaluer la fonction d'entretien telle qu'elle est assurée aujourd'hui dans chacun des deux types de concession¹⁸ et de proposer les méthodes et les formes d'organisation qui pourraient améliorer son efficacité et, ainsi, mieux garantir la pérennité des installations ». En fait, il s'agissait de répondre à deux préoccupations :

- d'une part, l'entretien des infrastructures hydrauliques est trop dépendant de ressources aléatoires (budget de l'État ou aide extérieure) ;
- d'autre part, l'entretien des aménagements transférés demande une réflexion sur les contrats de transferts, les obligations des Unions et le rôle futur de la SAED.

Dans leur lettre conjointe du 19 novembre 1997, les quatre bailleurs de fonds déclarent que ces termes de référence « *recueillent notre approbation* ». La SAED prépare donc, et leur transmet, un dossier d'Appel d'Offres en conséquence, en deux versions successives, la dernière datant de février 1998. Mais, en parallèle, le « groupe des quatre » pousse le principe de créa-

17. Préparés par Pierre PONSY.

18. Il s'agit des « aménagements structurants » confiés à la SAED et des aménagements hydroagricoles transférés aux Unions.

tion d'un Comité Technique Opérationnel (CTO)¹⁹ du Plan d'Actions issu des Journées de Ndiaye. Et le 26 mars 1998, la CFD répond à la SAED qu'elle juge opportun **d'associer étroitement le futur CTO** à l'étude du fonds d'entretien, en lui donnant «*le mandat* :

- *de proposer et de suivre l'exécution des mesures à mettre en œuvre (...);*
- *d'assurer l'animation de la réflexion et de la concertation autour des quatre thèmes (...);*
- *de jouer un rôle d'interface entre tous les acteurs de la Vallée (...);*
- d'être associé au dépouillement de l'appel d'offres;
- et d'être membre du comité de pilotage de l'étude, aux côtés de «*la SAED, des Unions d'irrigants intéressées, des prestataires de services, des organisations de producteurs, des représentants des Communautés Rurales*».

Du point de vue de la SAED, confirmée «*maître d'ouvrage délégué*» de l'étude, la mise en avant du futur CTO comme «*maître d'œuvre de fait*» est considérée comme un **dessaisissement de fait**, qui traduit un manque de confiance et la volonté non avouée de court-circuiter dorénavant la SAED, ou, à tout le moins, de la mettre sous contrôle rapproché. Cette interprétation semble se confirmer par le fait qu'il est souhaité que le CTO prépare le 8^e FED sur la vallée (Union Européenne) ainsi que la 6^e lettre de mission de la SAED (CFD).

2.4. Ce qu'en pense la CACG

Au terme de ce long rappel des faits et des positions des uns et des autres, on pourrait ainsi conclure :

1. Il est **inexact et trop schématique de dire que la SAED n'a pas entretenu les «aménagements structurants»** : elle l'a fait d'abord avec difficulté, puis, depuis 1992, de façon plus systématique, et il faut lui en donner acte²⁰, même si l'avenir demande que l'on réfléchisse à un financement moins aléatoire reposant durablement sur les utilisateurs de l'eau.
2. De même, il faut **donner acte à la SAED du chemin parcouru dans le transfert** des aménagements aux Unions d'irrigants : il faut se souvenir que ce transfert a été imposé, réalisé de façon brutale, et que l'accompagnement initial que donne la SAED, loin de remettre en cause la responsabilisation des paysans, est absolument nécessaire pour que celle-ci devienne progressivement effective ; au vu de ce qui se passe concrètement²¹, on ne peut d'ailleurs qu'être impressionné par la réalité du transfert et de l'accompagnement SAED, en comparaison de ce qui se passe trop souvent dans d'autres pays du Sud : tout n'est pas parfait, loin de là, mais **le travail est en bonne voie**.
3. Il faut enfin **donner acte à la SAED de sa volonté de prendre la maintenance «à bras le corps»** à travers la création de la Division Autonome de Maintenance : celle-ci, loin de vouloir reconstituer un éventuel système d'entretien en régie, veut être une cellule opérationnelle d'appui-conseil, aux prestations progressivement facturées aux Unions ; et la préparation d'une étude sur le fonds d'entretien participe de la même volonté de sérieux et d'efficacité.

19. Point abordé en détail dans le chapitre «Aspects Institutionnels».

20. À titre d'exemple, après faucardage et curage, le Gorom amont est en ce moment d'une hydraulicité exceptionnelle.

21. Par exemple sur le périmètre de Boundoum (3200 ha dans le Delta).

4. Cela étant, on ne peut pas reprocher aux bailleurs de fonds de souhaiter **élargir les débats**; et plutôt que de voir dans le futur CTO une nième « cellule de réflexion »²², uniquement destinée à la « court-circuiter », la SAED pourrait en profiter pour provoquer la **clarification** de ses relations avec l'État. En effet, dans les relations entre concédant et concessionnaire, et même si entre État et SAED il ne s'agit pas formellement d'une concession, **il est important que l'État concédant parle, et parle d'une seule voix** : ce peut être le rôle du CTO (ou d'une structure moins controversée), que de représenter clairement l'État concédant (*cf. infra* : 5. *aspects institutionnels*)

3. Les questions foncières

3.1. Le problème

Dans la problématique du développement, et particulièrement en Afrique, les questions foncières sont toujours considérées comme (a) fondamentales, (b) contraignantes et (c) impossibles à résoudre. Il en va, semble-t-il, de même dans la vallée du fleuve Sénégal.

Depuis la loi de 1984 sur le domaine national, on distingue trois régimes fonciers au Sénégal²³ :

1. le **domaine public**, c'est-à-dire un ensemble hétéroclite fait d'immeubles, d'équipements, du sous-sol et des cours d'eau (avec « pas géométriques », un couloir de 100 à 200 m de part et d'autre);
2. le **domaine privé**, essentiellement en zones urbaines, le fait de particuliers mais aussi, parfois, de l'État;
3. le **domaine national**, c'est-à-dire l'ensemble des terres, aujourd'hui confié en gestion aux communautés, urbaines ou rurales.

Dans la vallée, la quasi totalité des terres est du domaine national. Ayant reçu les terres en gestion, les Communautés Rurales ont la possibilité de les **affecter** à des particuliers ou à des groupements, sous réserve qu'ils les mettent en valeur. **C'est en fait un transfert de droit d'usage**. Symétriquement, les conseils ruraux ont la possibilité, en cas de non mise en valeur, de « désaffecter » la terre et de transférer son droit d'usage à un autre demandeur (usufruitier).

Dans ce contexte, les problèmes fonciers peuvent se résumer ainsi :

- Le problème fondamental est l'appréciation et le contrôle de ladite mise en valeur. Faute de règles précises, on a ainsi assisté, essentiellement dans le Delta, à ce que certains ont appelé « la riziculture itinérante » et d'autres « **la fripperie foncière** »²⁴ : série d'affectations multiples à des privés sans contrôle de mise en valeur ni sanction de non-mise en valeur.
- Dans le cas d'aménagements publics collectifs, les choses se compliquent du fait de l'existence d'**un niveau supplémentaire** : le transfert de droit d'usage a été régularisé au profit de l'Union des irrigants, laquelle le transfère à son tour à un irrigant, avec le même problème de contrôle de mise en valeur. En outre, tout aménagement comportant inévitablement une petite parcelle de domaine public (axe hydraulique, équipement...), le transfert devrait prendre la forme d'une concession en bonne et due forme.

22. Commissariat Après Barrage (CAB), Unité de Politique Agricole (UPA), Groupe de Réflexion Stratégique (GRS)...

23. Entretien avec le Professeur Samba TRAORE de l'Université de Saint-Louis.

24. Ibid.

- Enfin, et peut-être surtout, il est dit que **l'absence de «sécurisation foncière»**, c'est-à-dire d'un droit d'usage de longue durée, **décourage l'investissement** de mise en valeur et d'entretien lourd.

3.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds

« Sur le foncier, nous avons bien noté l'état d'avancement du Plan d'action foncier pour la gestion durable des ressources naturelles entrepris sous l'égide de votre Administration ainsi que le souci du Gouvernement de mener une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés avant de soumettre au législateur une modification de la loi sur le domaine national. Cette question complexe et délicate demande en effet une réflexion approfondie qui capitalise l'ensemble des études et expériences déjà conduites en la matière.

Parallèlement à la poursuite de la réflexion au niveau national, il nous semblerait opportun que, dans le cas spécifique de la vallée du fleuve, une attention particulière soit portée au statut juridique des infrastructures hydrauliques et aux mécanismes de cession/concession qui vont régir leur usage et leur entretien. De même, une étude des possibilités offertes par la distinction entre le droit sur le sol et le droit sur le bâti nous paraît susceptible d'aider à la résolution des problèmes de sécurisation qui se posent aux investisseurs et aux organismes financiers pour les aménagements hydroagricoles nécessitant de gros investissements.

Sans préjuger de l'option qui sera finalement retenue par le législateur, il nous apparaît qu'un certain nombre de préalables doivent être levés pour permettre une réelle gestion du foncier, en particulier de l'espace irrigable dans le delta où les instruments indispensables (cartographie même sommaire, bornage, registre foncier) ne sont pas toujours opérationnels. Par ailleurs l'attribution des terres doit s'accompagner de la définition, à l'échelon national, d'un cahier des charges à respecter par les opérateurs privés en matière d'aménagement.

Nous pourrions contribuer au financement de la mise en place des instruments appropriés et de la formation du personnel à mettre à la disposition des instances qui auront la responsabilité de l'affectation et de l'attribution des terres, en particulier des conseils ruraux. »

3.3. Ce qu'en dit la SAED

Sur la question de la **sécurisation foncière**, la SAED répond par une «note d'information» du 24 juin 1997, qui dit en substance ce qui suit :

Dans la vallée du fleuve Sénégal, le régime foncier actuel n'est pas une contrainte au développement de l'agriculture irriguée :

- *dans le Delta, il n'y a pas d'antériorité de droit foncier traditionnel (terres pionnières); l'insécurité n'est jamais mise en avant par les agriculteurs, publics ou privés;*
- *dans la Vallée, la loi sur le domaine national appliquée par les Communautés Rurales s'est toujours imposée au droit traditionnel, même si cela nécessite encore quelques « concessions »;*
- *de plus, la notion de propriété individuelle n'a pas la valeur universelle qu'on lui attribue souvent : elle est mal adaptée aux relations entre l'homme et la nature, en particulier dans les sociétés agraires où différents utilisateurs dépendent des mêmes ressources naturelles²⁵;*

25. Alain KARSENTY cité dans un dossier de presse du CIFA sur le problème foncier en Afrique.

- *cependant, si le besoin s'imposait, la loi actuelle permet d'évoluer vers la propriété foncière : le processus en a été décrit par TRAORE et RABES en trois étapes :*
 - *la probation : attribution par un Conseil Rural d'un titre provisoire, non cessible,*
 - *l'agrément : du projet, prononcé par une Commission Technique et donnant accès au crédit,*
 - *l'homologation : après remboursement du crédit, affectation confirmée par titre foncier définitif,*
 - *et, pour garantir l'emprunt après l'agrément, il est proposé de créer des Groupements Fonciers d'Irrigation et de Drainage (analogues aux ASA) pour un cautionnement solidaire.*

Par ailleurs, la SAED rappelle que, en matière d'outils, elle dispose avec son **Système d'Information Géographique** – financé par le FAC – d'une bonne approche cartographique du Delta et du département de Podor, et que les autres départements sont en cours de saisie.

Enfin, la SAED précise que le deuxième thème du **partenariat avec la CACG**, concerne précisément l'organisation de l'espace rural : une première mission a déjà travaillé sur la notion de « **charte du domaine irrigué** » ainsi que sur une structuration de l'espace avec la Communauté Rurale de Ross-Bethio, et qu'une série d'échanges devrait permettre lors de cette seconde année d'avancer encore un peu plus.

3.4. Ce qu'en pense la CACG

Tout en étant sensible à l'argument de la « sécurisation foncière », il semble effectivement que ce ne soit pas l'argument décisif du non-investissement. Comme le dit le Professeur TRAORE, « *ce qui bloque l'investissement, c'est... l'absence de volonté d'investir!* », et **pour favoriser l'investissement** il faut :

- d'abord un bon système de **crédit** : en agriculture, et dans la Vallée, hormis l'expérience peu convaincante du COPARE, il n'y a pas de crédit à moyen ou long terme, il n'y a que du crédit à court terme ;
- ensuite un bon système de **garanties** : la garantie foncière exigerait la complexité de l'hypothèque, il vaut mieux envisager des mutuelles ou des fonds locaux de garantie (malheureusement, le Conseil Régional nouvellement créé n'a pas encore compétence sur l'agriculture et l'élevage).

On pourrait également citer quelques phrases choisies sur le problème et sa relative importance :

« Le bénéfice à attendre d'une réforme agraire généralisant la propriété privée sera d'autant plus faible que la stabilité du droit à l'usufruit de la terre était plus grande dans le système traditionnel et qu'il existe des goulots tels le mauvais fonctionnement du marché financier et du marché de la terre, la persistance de coûts de transactions et de risques élevés pour les prêteurs lors de leurs transactions avec les petits emprunteurs ».

« Le métayage, en permettant au travailleur de bénéficier en partie de ses efforts supplémentaires, offre un compromis attrayant entre salariat et fermage, entre partage du risque et incitation »

« Pour les petits paysans, (le métayage) est souvent le seul moyen d'accéder au crédit, sachant qu'ils ne disposent d'aucun bien à donner en garantie »²⁶.

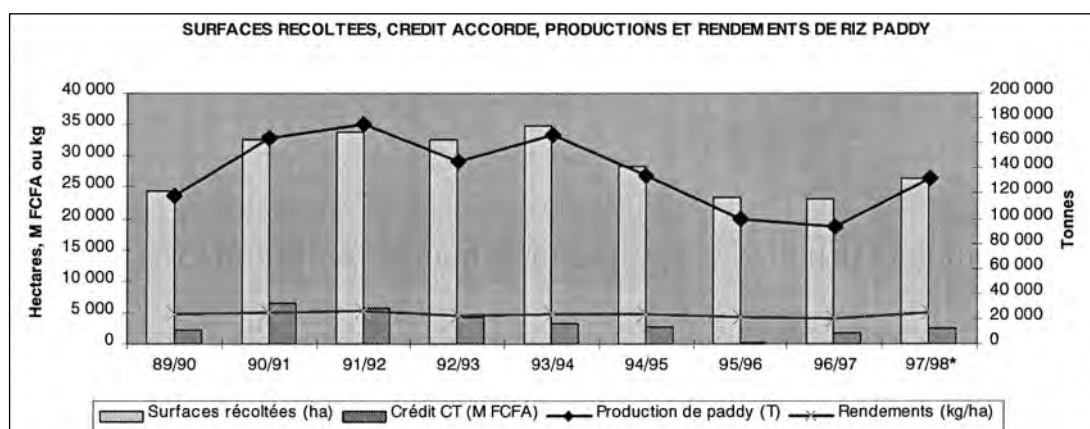
26. Sylvie LAMBERT et Alice SINDZINGRE citées dans le même dossier de presse du CIFA.

4. L'intensification de la riziculture et la diversification des cultures

4.1. Le problème

En introduction, il a paru nécessaire de rappeler les performances de ces neuf dernières années, y compris les résultats provisoires de l'année 1997-98.

Année	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98*
Surfaces récoltées (ha)	24 289	32 583	33 730	32 531	34 666	28 210	23 370	23 052	26 283
Crédit CT (M FCFA)	2280	6513	5592	4125	3194	2697	227	1774	2501
Production de paddy (T)	117 415	164 479	174 999	145 287	165 952	134 528	99 744	93 361	131 415
Rendements (kg/ha)	4 834	5 048	5 188	4 466	4 787	4 769	4 268	4 050	5 000
* estimation	estimation des rendements par carrés de sondages					estimation des rendements par enquêtes			



Ces chiffres appellent trois remarques... :

- il ne s'agit bien entendu que des surfaces en riziculture et, compte tenu de la faiblesse de la contre-saison, elles peuvent être considérées comme très majoritairement des mises en culture **d'hivernage** ;
- les rendements font l'objet depuis 1994 d'estimation par enquêtes, jugées bien plus fiables que l'ancienne méthode des carrés de sondage ;
- le rendement de l'hivernage 1997 n'est pas encore connu avec précision, mais le chiffre de **5 tonnes/ha** utilisé dans le tableau peut être considéré comme **bien inférieur à la réalité** ; celle-ci est plus proche de 6 t/ha, avec des pointes à 10 t/ha dans certains cas, mais la SAED, par précaution n'a retenu que 5 t/ha ;

... et trois commentaires :

- la production de riz n'est pas seulement déterminée par la surface mise en culture : les rendements sont également en cause, et tous les facteurs qui les déterminent ;
- la « crise du riz » des années 1994-96 n'est pas due qu'à la seule raréfaction du crédit : celui-ci avait commencé à diminuer dans de fortes proportions dès la campagne 1991-92 ;
- le redémarrage de l'année 1997-98 semble général (surfaces, rendements, crédit de campagne) : **la crise est-elle derrière nous ?**

En fait, le «**crack de la riziculture**»²⁷ est dû à une conjonction de nombreux facteurs défavorables :

- la dévaluation de janvier 1994, aboutissant au renchérissement brutal des intrants,
- la raréfaction du crédit trop généreusement accordé auparavant («flambée» des GIE),
- importation de riz brisé de basse qualité à des prix de «dumping»,
- deux années de bonne crue autorisant le développement des cultures de décrue (sorgho).

4.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds

« En matière d'intensification de la riziculture et de diversification, le plan d'actions propose un renforcement du dispositif d'appui aux producteurs et la professionnalisation de ces derniers. Il envisage des mesures en matière de financement, notamment l'annualisation du crédit et sa mutualisation au niveau des unions hydrauliques. Enfin, il rappelle les modalités de mise en œuvre de la libéralisation de la filière riz ainsi que l'instauration de normes de qualité pour ce produit.

Pour ce qui est de la riziculture, il y a effectivement beaucoup de marge pour une amélioration des rendements qui suppose toutefois la conjugaison de multiples éléments : niveau d'aménagement minimum sur les parcelles, respect des calendriers culturaux et des itinéraires techniques, sécurisation de l'alimentation en eau et du drainage, approvisionnement en équipements et en intrants en temps voulu, disponibilité de crédits appropriés, dispositif permanent de vulgarisation, de formation et de conseil. S'agissant de la protection de la filière face aux importations, la durée du dispositif mis en place ne saurait excéder la période jugée nécessaire à l'amélioration de la compétitivité de la production locale. Les importations de brisures semblent être de nouveau importantes (420 000 tonnes sur les huit premiers mois de 1997), nous souhaiterions avoir des précisions sur l'application des lois 96-34 et 96-35 ainsi que sur les activités de la Cellule de gestion et de surveillance des marchés du riz, opérationnelle depuis le mois de juin.

La diversification qui, dans l'ensemble, suppose les mêmes préalables que l'intensification de la riziculture, requiert en outre, pour certaines spéculations, la présence, à proximité, d'unités de traitement et de conditionnement ainsi que l'existence de débouchés extérieurs. Elle devra s'inscrire dans une perspective de rentabilité économique et financière durable, dans un environnement libéralisé.

Il est nécessaire de préciser dans le plan d'actions comment et à travers quelles institutions le gouvernement entend promouvoir des initiatives ou des incitations à l'intensification et à la diversification. Une dynamique dans cette direction implique une véritable responsabilisation des organisations de producteurs, ce qui nécessite un renforcement des actions d'appui et de formation en leur faveur ainsi qu'une redéfinition des compétences et des rapports entre ces organisations, la SAED, les autres structures ou prestataires de services et les projets de développement, en matière de recherche, vulgarisation, conseil technique et gestion économique des aménagements. »

27. selon l'expression de Jean RABES.

4.3 Ce qu'en dit la SAED

La SAED trouve dans les résultats de la riziculture un certain nombre de motifs de satisfaction :

- compte tenu des facteurs favorables que sont les sols et le climat, **les rendements en paddy sont parmi les plus élevés du monde** : même à 5 t/ha, estimation provisoire vraisemblablement inférieure à la réalité de 1997, la Vallée est plus performante que le Sud-Est asiatique;
- les marges réalisées sur la production de riz par les agriculteurs sont bonnes : de 25 à 40 % selon les cas et les années, montrant que **la riziculture est effectivement rentable** dans la Vallée.

Cela dit, elle ne se cache pas l'existence de certains problèmes :

- **le taux d'intensification est faible**, mais les agriculteurs n'ont pas toujours intérêt, compte tenu des risques, à se lancer dans une campagne de contre-saison; en outre, la gestion collective des grands aménagements oblige à une réflexion et une décision collectives délicates du fait de la dispersion géographique des parcelles et du non-remplissage permanent des canaux²⁸;
- la reprise du riz est sans doute en partie liée à la protection souple et temporaire (2 ans) mise en place – avec difficulté – depuis 1997 : **qu'en sera-t-il en l'absence de protection douanière ?**

Quant à la diversification, la SAED considère que :

- compte tenu des conditions naturelles (sols, climat) et humaines (habitudes alimentaires, apprentissage des techniques, tissu économique), **la riziculture reste la spéculation de base**, seule capable d'être envisagée sur plusieurs dizaines de milliers d'hectares aménagés;
- la tomate, l'oignon, l'arachide de bouche ou le coton sont des **spéculations d'appoint**, limitées par le marché (exemple : le marché national de concentré de tomates est saturé avec 2000 ha) et qui ne peuvent concerner que quelques milliers d'hectares aménagés; le maïs est moins limité mais il a encore besoin de recherche-développement.

Ces conclusions reprennent en fait celles de l'ADRAO²⁹, citées dans un rapport d'expert de 1996³⁰ : « *Il n'y a pas d'alternative au riz sur une grande échelle. Les autres céréales ne sont pas aussi performantes sous irrigation, particulièrement dans les conditions pédologiques du Delta. Les contraintes de marché limitent les surfaces à consacrer aux spéculations maraîchères et horticoles* ». Par ailleurs, « *la riziculture correctement conduite est une réponse sûre et durable au problème posé par la salinité naturelle du Delta* ».

28. En 1997 à Nianga (Podor), la SAED a pu convaincre l'Union de concentrer les volontaires, par prêt gratuit de terres de la part des endettés (interdits de crédit, donc de culture), sur la moitié du périmètre; cette expérience mérite d'être renouvelée.

29. Tom RANDOLPH, Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest.

30. Mission de F.GADELLE sur les coûts de production du riz au Sénégal, Mali et Mauritanie.

4.4. Ce qu'en pense la CACG

La SAED et les bailleurs de fonds ne sont vraiment en contradiction que sur un point : la **protection douanière du riz**. En dépit des « avantages comparatifs », la filière riz doit être protégée au Sénégal, et ce pour trois raisons :

- la **position géographique** du Sénégal le défavorise par rapport aux pays plus éloignés de la mer ;
- le riz brisé consommé au Sénégal est un produit de moindre qualité au **cours mondial peu élevé**³¹ ;
- chaque pays a droit à sa **souveraineté alimentaire** : non pas l'auto-suffisance, qui est une chimère pas forcément souhaitable ni bénéfique, mais une relative indépendance choisie.

5. Aspects institutionnels

5.1. Le problème

L'environnement institutionnel du développement de la vallée du fleuve Sénégal est, outre la SAED, constitué par :

- le **Commissariat à l'Après-Barrages (CAB)** dépendant du Ministère des Finances et du Plan (?),
- les **organisations professionnelles** qui se mettent timidement en place (CIFA, Centre de Certification, filière riz, filière tomate...),
- le **Conseil Régional** nouvellement instauré et élu,
- l'éventuel **Comité Technique Opérationnel (CTO)** demandé par le « groupe des quatre ».

La question qui se pose est la répartition des tâches et la coordination entre ces différentes institutions.

5.2. Ce qu'en disent les bailleurs de fonds

« Au plan institutionnel, enfin, le cadre proposé qui prévoit la mise en place d'un Comité de pilotage du plan d'actions ouvert aux représentants des partenaires au développement et d'un Comité technique opérationnel ad hoc (CTO) nous paraît tout à fait approprié pour l'élaboration de ce plan d'actions, sa mise en œuvre et le suivi de son exécution. L'implication du Commissariat de l'après-barrages et de la SAED dans ce dispositif devrait par ailleurs garantir la cohérence des actions de l'ensemble des structures intervenant dans la vallée.

Le mandat et le mode de fonctionnement du Comité technique opérationnel ainsi que sa composition, ses priorités d'actions, ses moyens humains et financiers demandent effectivement à être précisés afin que cette cellule soit mise en place et puisse engager les premiers travaux du plan d'actions dès que possible. Le projet de matrice de plan d'actions que vous nous avez transmis constitue la base d'un tableau de bord pour le suivi des actions à engager. Il pourrait toutefois être rendu plus opérationnel en précisant davantage les actions envisagées (objet, échéances, indicateurs d'achèvement et attributions), en y intégrant d'autres actions telles que celles mentionnées dans le rapport général des journées de Saint-Louis ou dans la présente lettre et en limitant le mandat du CTO à une période de deux ans, temps nécessaire, nous semble-t-il pour mener à bien le plan d'actions. »

31. Cependant l'ADRAO remarque que « contrairement aux prédictions de la Banque Mondiale (cours mondial du riz prévu à 240 US\$ la tonne à terme, c'est-à-dire moins de 200 US\$ pour les brisures), d'autres observateurs ont prévu une tendance à la hausse des prix après le GATT et avec l'arrivée de la Chine comme gros importateur ».

5.3. Ce qu'en dit la SAED

Dans sa réponse du 16 avril 1997 au Ministre de l'Agriculture, la SAED répond ce qui suit :

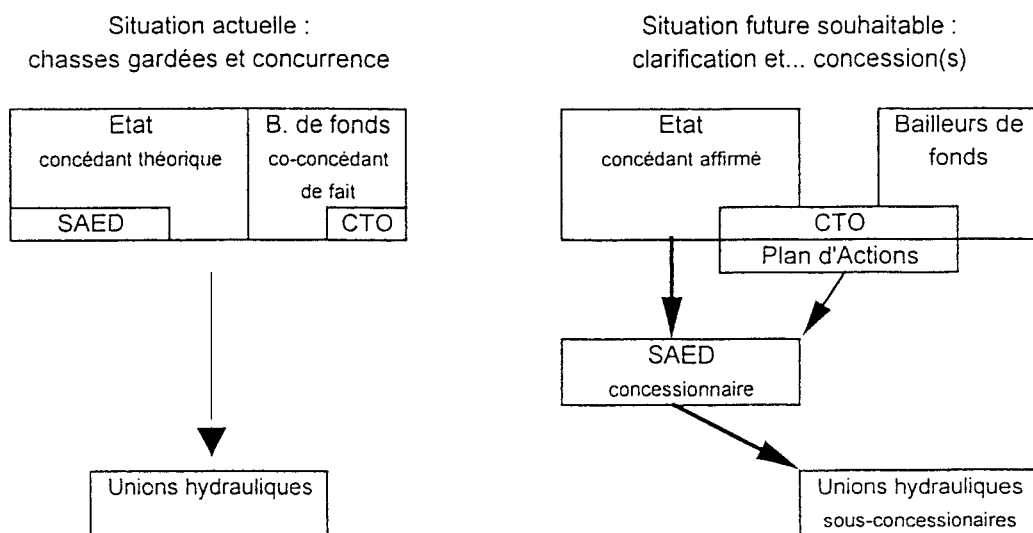
« Les Bailleurs s'interrogent sur la répartition des rôles entre les services de l'État (notamment le CAB et la SAED), la Région et les organisations professionnelles. Il paraît nécessaire de préciser à nouveau que les domaines d'action et les missions assignées respectivement à la SAED et au CAB sont clairement définis par les textes et que, sauf interprétation tendancieuse de ces derniers, ils ne prètent à aucune situation conflictuelle. La SAED mettra à la disposition de la Région – qui n'a pas vocation à s'occuper du domaine agricole – ses capacités de planification, de suivi et d'évaluation du développement régional ». Quant aux organisations agricoles « le processus de professionnalisation, qui est largement engagé (CIFA, Centre de Certification...) » vise à leur « permettre d'acquiescer une complète autonomie ».

Outre cette réponse, la SAED n'apprécie pas vraiment l'éventualité de la création du Comité Technique Opérationnel : comme dit plus haut, elle y voit une **manœuvre destinée à l'écartier**. Pour elle, la lettre des bailleurs de fonds « comporte des a priori et des non-dits lourds de conséquence; elle confirme en fait la volonté de maintenir la SAED en arrière-plan de l'élaboration de ce qui est appelé « Plan d'Actions » et de réduire par la suite son rôle à celui d'une agence d'exécution à vocation purement hydraulique : en quelque sorte, **un grand ayguadier** du domaine irrigué (normes, police...) et un maître d'œuvre de la maintenance »³².

5.4. Ce qu'en pense la CACG

Entre le CAB considéré comme « trop politique » ou « coquille vide », la Région trop jeune et sans aucun moyen, le CTO qui, après avoir reçu le feu vert du Ministère de l'Agriculture, n'a pas l'air de recueillir l'accord du Ministère des Finances³³, et les organisations professionnelles en devenir, la SAED apparaît, malgré toutes ses erreurs passées et ses défauts actuels, comme **la seule institution durable** pour le développement de la Vallée.

Cependant, un bon concessionnaire – même non formel – a besoin d'un bon condédant. Or l'État sénégalais, et les bailleurs de fonds qui jouent souvent le rôle de condédant par défaut, ne parlent pas toujours d'une même voix... **Si le CTO a pour but d'harmoniser les discours et de clarifier une situation floue, alors il faut que la SAED le considère de façon positive.**



32. Commentaires manuscrits et oraux.

33. Aux dernières nouvelles, le Ministre des Finances vient d'opposer son veto à la création du CTO aux motifs d'une superposition inutile et d'un déséquilibre de moyens par rapport à la fonction publique (30 avril 1998).

Outre cette clarification « ascendante », il faut aussi une clarification « descendante » : la SAED a besoin d'interlocuteurs forts. Il faut donc l'encourager dans les efforts qu'elle déploie, d'une part, pour émanciper progressivement les unions hydrauliques et, d'autre part, pour promouvoir **les organisations de producteurs** (tomate, riz, collecte de lait dans le delta,...) au lieu de répéter que ce n'est pas là sa responsabilité et qu'elle doit se recentrer sur son métier de base qu'est l'hydraulique. Et, mais ce n'est pas un hasard, la SAED a précisément retenu comme troisième thème du partenariat avec la CACG, le **développement des filières**.

Ce troisième thème a d'ailleurs été ré-affirmé, au moins par les deux partenaires, lors du bilan-évaluation de décembre 1997. La CACG pense que la SAED ne doit pas se limiter strictement aux métiers de l'hydraulique. La Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle à Dakar, compte tenu du paysage institutionnel de la Vallée (ANCAR toujours pas créée³⁴, organisations professionnelles inexistantes, non représentatives ou en voie d'émergence) se demande elle-même **qui d'autre que la SAED peut aujourd'hui jouer un rôle de catalyseur**, notamment pour les filières de production riz et tomate.

34. Projet Banque Mondiale de créer une « Association Nationale de Conseil et d'Animation Rurale » chargée de la vulgarisation.

Conclusion (tentative de)

Dans la longue histoire du développement des économies moins avancées, ce n'est pas la première ni la dernière fois qu'une institution nationale s'oppose ainsi aux bailleurs de fonds. Et dans la longue histoire de l'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal – «le long voyage des gens du fleuve» -, ce n'est pas la première ni la dernière fois que la SAED se trouvera en butte aux critiques de tous bords.

En guise de conclusion, la CACG proposera ici trois réflexions pour les débats à venir :

1 - Il semble évident que **SAED et bailleurs de fonds ont un intérêt objectif à travailler ensemble** :

- c'est dans l'intérêt du «groupe des quatre» bailleurs de fonds, car, que cela plaise ou non, la SAED est le seul opérateur... opérationnel dans la Vallée; qu'il s'agisse de gestion de l'eau, de maintenance hydroagricole, d'organisation de l'espace rural ou de développement de filières, la SAED a des idées, du répondant, de l'expérience et les moyens de participer activement;
- c'est aussi dans l'intérêt de la SAED, parce que les quatre «redresseurs de torts» que sont l'Union Européenne, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas sont sans doute ses alliés objectifs, en tous cas des opposants beaucoup moins menaçants que ne peut l'être **le grand absent de cet échange épistolaire : la Banque Mondiale**; sans paranoïa excessive, la SAED doit se souvenir que la Banque Mondiale renforce chaque année un peu plus ses exhortations à la «libéralisation tous azimuts» et qu'elle serait en train de faire pression sur le Gouvernement pour obtenir (a) la création d'un grand service national de vulgarisation sur le mode «training and visit», l'ANCAR³⁵, destiné entre autres à suppléer le conseil agricole SAED³⁶ et (b) la suppression pure et simple à brève échéance des deux sociétés de développement encore en place que sont la SAED et la SODEFITEX (coton).

2 - En matière institutionnelle, **la SAED ne doit pas se prendre pour l'État**, défaut classique du concessionnaire «en mal de concédant»; il faut l'aider à clarifier, pour chacun des thèmes abordés par les bailleurs de fonds :

- qui est responsable,
- qui finance aujourd'hui,
- qui doit financer demain.

La matrice qui suit peut constituer un point de départ de cette clarification :

35. Association Nationale de Conseil et d'Animation Rurale.

36. Le conseil agricole à la SAED (80 agents, dont 30 dans le Delta) vient de connaître une réorganisation allant dans le sens d'une plus grande efficacité : institution de «binômes» techniques (eau + mise en valeur), différenciation du conseil selon le groupe-cible (aménagements publics, privés, femmes...); pour l'instant cette réorganisation ne concerne que le Delta.

Thème	Responsabilité	Couverture des coûts SAED	
		aujourd'hui	demain
Gestion de l'eau	Etat		Prestations de services pour l'OMVS
Entretien – des ouvrages structurants – des périmètres transférés	SAED, par délégation de l'Etat	Fonds publics	Facturation de l'eau aux usagers
	Unions hydrauliques	Prestations de services gratuites (ou presque)	Prestations de service payantes ; éventuellement, gestion déléguée
Questions foncières	Communautés Rurales	SIG et " charte du domaine irrigué " sur fonds public	Prestations subventionnées avec participations des CR
Intensification et	SAED, par délégation	Fonds publics	Désengagement

3 - Enfin – sans que cela apparaisse comme un plaidoyer « pro domo » – le **partenariat CACG-SAED devrait donner confiance aux bailleurs de fonds**, au lieu de déclencher des sourires amusés ou sarcastiques; au moment où la Coopération française réfléchit à des formes nouvelles d'appui institutionnel, le partenariat d'une SAR est un gage de sérieux : le travail réalisé en un an le prouve. À noter, en passant, que sur les quatre sujets abordés par les bailleurs de fonds et traités dans cette note, trois constituent expressément le contenu du partenariat !

ANNEXE I : quelques chiffres

Le « palmarès » des bailleurs de fonds

Subventions d'équipement des bailleurs de fonds depuis l'origine (1965) à fin 1997					
Provenance des financements (MM FCFA courants)			Répartition par nature d'équipement		
1	Union Européenne	FED	16,0	Constructions	11%
2	France	CFD	14,7		
3	Allemagne	KFW	12,6	Aménagements	77%
4	Banque Mondiale	BIRD	11,8		
5	Japon		11,0	Machines et mat.d'exploit.	10%
5	Sénégal	Etat	7,0		
6	Koweït	FKDEA	6,8	Mobilier et mat.de bureau	1%
7	France	FAC	1,7		
8	USA	USAID	0,9	Matériel de transport	1%
9	Autres *		5,6		
Total			88,1	Total	100%

* FAD (Podor), BOAD (Kassak), Abu Dhabi (Matam), Chine (Guédé), Pays-Bas (?)...

Ce tableau est extrait des comptes SAED 1997 (Annexes du Bilan, résumé des pages 52 et 54). On y voit ainsi que le « groupe des quatre » est constitué des trois principaux financeurs (plus les Pays-Bas) qui, à eux trois, ont fourni **la moitié de l'effort financier dans la Vallée**.

Cependant, pour instructif qu'il soit, ce tableau ne reflète que les tendances du passé ; dans un avenir très proche, en fait dès 1998, **le poids respectif des différents bailleurs va se modifier** assez sensiblement³⁷ :

- d'une part, au sein des bailleurs européens, la France tend à être de moins en moins présente, au bénéfice de **l'Allemagne** (financement du Ngalenka, et surtout de l'émissaire du Delta) ;
- d'autre part, le centre de gravité, très européen jusqu'à présent, va se déplacer vers **le monde arabe** (Fonds Saoudien pour Dagana C, Banque Islamique de Développement pour Medina-Pété / Podor et un projet Matam, BADEA de Khartoum pour Ndiërba, Kabilo / Matam et la réhabilitation du Lampsar) et vers **l'Asie** (financement japonais pour la réhabilitation de Grande-Digue-Tellel et le désenclavement de l'île à Morphil).

Le coût des aménagements

La valeur actuelle du patrimoine hydraulique de la vallée – **264 MM Fcfa** – correspond à l'aménagement de 73 600 ha et à la réhabilitation d'une partie d'entre eux (25 000 ha). Cependant, on a vu que, sur ce total, seuls **33 000 ha** environ³⁸ pouvaient être considérés comme exploitables. À raison de 0,5 ha en moyenne par exploitant, sur l'ensemble de la Vallée, cela signifie donc que 66 000 familles vivent aujourd'hui de la culture irriguée. Et, à raison de 9 personnes par famille, dont 4 actifs³⁹, cela représente 600 000 personnes et **264 000 emplois**.

37. Selon renseignements communiqués par le DAF SAED, Ahmed FALL.

38. 32 700 ha selon le tableau de la page 8.

39. Chiffres du PDRG.

La surprenante, mais tout à fait fortuite, coïncidence des chiffres ne doit pas nuire à la crédibilité des ordres de grandeur : le **coût de création d'un emploi** dans la culture irriguée de la vallée ressort à **1 million Fcfa**. Or c'est exactement le chiffre avancé en ce moment au Sénégal par la nouvelle Cellule d'Appui à la Promotion de l'Emploi (CAPE)⁴⁰. Le montant des investissements hydroagricoles dans la vallée ne présenterait donc pas le caractère excessif qu'on lui prête souvent.

Les effectifs SAED

L'estimation du nombre de personnes de la « sphère d'influence » de la SAED, permet de calculer un autre ratio : celui du nombre moyen de personnes par agent. Pour la SAED, il est donc de **1 agent pour 20 000 personnes**, sans commune mesure avec les 500 personnes par agent de l'Office du Niger au Mali (350 salariés pour 175 000 personnes).

40. La CAPE « dispose d'une banque de projets en instance de financement d'un coût estimatif de 7 milliards de Fcfa qui pourraient générer quelque 7744 emplois » (interview de son responsable dans le quotidien dakarois Le Soleil du 23/4/98) - Rappelons qu'en France le coût de création d'un emploi est souvent estimé à 1 million de Francs, soit 100 fois plus.

ANNEXE 2 : analyse comparative SAED - CACG

Présentation

La SAED et la CACG présentent de nombreuses similarités et quelques différences :

- créées toutes deux au début des années 1960, elles ont toutes deux la double mission de l'aménagement hydraulique et du développement rural de leur zone d'influence et comptent toutes deux un effectif de 200 à 300 personnes;
- cependant la SAED est société nationale alors que la CACG est une SEM très autonome grâce à ses recettes de ventes d'eau et de prestations d'ingénierie, inexistantes pour le moment à la SAED qui repose entièrement sur l'État pour son fonctionnement et l'entretien des infrastructures hydrauliques.

Organisation

	SAED	CACG
Direction générale	Effectifs totaux..... 24 - Direction générale..... 12 - Conseillers et ch.mission 3 - Audit et contr.gestion 6 - Bureau Liaison Dakar..... 3	Effectifs totaux 8 - Direction générale.....2 - Informatique.....3 - Communication.....2 - Activités internationales 1
Dir. Admin.& Financ.	Effectifs totaux..... 31 - Direction 5 - Compta et serv.généraux..... 10 - Appui informatique 2 - Ress.humaines et juridique... 10 - Appro et marchés..... 4	Effectifs totaux 24 - Direction.....2 - Administration du personnel2 - Compta générale et clients6 - Achats et fournisseurs4 - Contr.gestion et s.généraux... 10
Dir. de l'Hydraulique	Effectifs totaux..... 36 - Direction 9 - Etude et gestion de l'eau..... 6 - Opérations d'aménagement.... 7 - Aménagements fonciers 3 - Maintenance (autonome) 8	Effectifs totaux 81 - Direction.....2 - Irrigation.....6 - Ress. en eau et foncier.....7 - Topo et domaniaal6 - Exploitation des ouvrages.....60
Dir. du Développmt	Effectifs totaux..... 31 - Direction 6 - Planification et études 6 - Recherche/Dev/Vulgarisat. 6 - Suivi-évaluation (et SIG) 9	Effectifs totaux 30 - Direction.....2 - Chargés mission économique. 9 - Tourisme.....5 - Agro-alimentaire8 - Accompagnement PME-PMI ...6
Dir.Etudes& Ingénierie		Effectifs totaux 50 - Direction.....2 - Etudes.....9 - Micro-économie7 - Ingénierie22 - Labo sols et méca sols 10
Délégations Départementales	Effectifs totaux..... 177 - Dagana..... 73 - Podor..... 56 - Matam. 33 - Bakel 15	<i>Effectifs totaux (déjà comptés) ... 70</i> - Toulouse 10 - Agences exploitation..... 48 - Chargés mission hydraul. 4 - Chargés mission éco. 8
Perso en disponibilité	- CIFA (2) et autres (2) 4	
TOTAL 299 193

Organisation administrative et comptable

La DAF compte 31 personnes (sur 300), réparties entre la Direction proprement dite (5 personnes) et :

- une Division comptable et services généraux (Idrissa CAMARA + 9 personnes),
- une Division Appui Informatique (Mamadou FALL + 1 personne),
- une Division des Ressources Humaines et Affaires Juridiques (Mme SALL + 9 personnes),
- une Division des Approvisionnements et des Marchés (Djibrill DIATTA + 3 personnes).

Le DAF est **Hamet FALL** (42 ans, maîtrise de sciences-éco, 3^e cycle de gestion, perfectionnement au centre de formation de la CFD, le CEFEB); il a toujours travaillé à la SAED et a contribué en 1993 à la création de la DAF qu'il dirige depuis cinq ans.

La SAED dispose également d'une Cellule d'Audit Interne et de Contrôle de Gestion (CAICG), animée par **Mactar DIAGNE** (39 ans, maîtrise de sciences-éco, DESC, spécialisation financière au CEFEB); d'abord salarié de la brasserie SOBOA, il est arrivé à la SAED en 1990 comme chef comptable, pour prendre ensuite le pilotage de la cellule d'audit depuis 1992.

Sur le plan comptable proprement dit, la SAED et la CACG présentent également des ressemblances et des similarités. C'est ainsi que la SAED, investie du rôle essentiel de **maître d'ouvrage délégué** des investissements publics d'aménagement hydroagricole dans la vallée du fleuve, n'est pas, au contraire de la CACG, formellement **concessionnaire** : elle comptabilise les aménagements à son actif, et les amortit⁴¹, diminuant d'autant les subventions correspondantes (financements rétrocédés de bailleurs de fonds bi ou multilatéraux) inscrites à son passif en capitaux permanents (« ressources stables »).

Son plan comptable est depuis le 1^{er} janvier, comme dans tous les États de l'UEMOA, le **système SYSCOA**. Elle travaille avec le logiciel COMPTA-PLUS (Lyon) et tient une comptabilité sur 6 sites ou « sociétés fictives » : le siège et les 4 délégations, plus la toute nouvelle DAM (Division Autonome de Maintenance), créée le 1^{er} janvier 1998.

Informatiquement parlant, le DAF est aussi « patron » de l'informatique de la société et vient de préparer un Schéma Directeur Informatique (avec l'aide d'un cabinet extérieur) prévoyant la mise en réseau de l'ensemble des postes de travail SAED, qu'ils soient techniques, bureautiques ou de gestion, au siège comme dans les délégations.

Analyse comparative

Les pages qui suivent présentent un tableau comparatif des deux sociétés.

41. Amortissements constants dont le taux est fonction de la nature de l'immobilisation.

<i>Rubrique</i>	<i>SAED</i>	<i>CACG</i>	<i>Commentaires</i>
1 - STATUTS			
(a) initiaux	Etablissement public (1965)	Etablissement public (1959)	
(b) actuels	Société Nationale par actions (1981), avec lettres de mission triennales, sous double tutelle Minagri et Minfin	SEM SAR (1960) avec lettres de mission quinquennales, sous contrôle Minagri	Evolution comparable, mais plus grande autonomie de la CACG
2 - ACTIVITES			
(a) missions de service public	Pour l'ensemble de la Vallée du Fleuve (RG) <ul style="list-style-type: none"> ◆ Maîtr.ouvr.déléguée aménag. hydroagr. ◆ Développement de l'agriculture irriguée ◆ Développement régional 	Pour l'ensemble de la Région Midi-Pyrénées : <ul style="list-style-type: none"> ◆ Maîtrise générale de l'eau en Midi-Pyrénées ◆ Développement rural des zones les plus fragiles de la Région 	
(b) activités commerciales pour compte de tiers	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pour le moment, recettes limitées à redevances hydrauliques des périmètres non transférés ◆ Dans l'avenir, prestations d'ingénierie-conseil aux irrigants, à l'OMVS, etc. 	Toutes prestations découlant des savoir-faire acquis grâce aux missions : <ul style="list-style-type: none"> ◆ hydraulique ◆ gestion des eaux ◆ gestion rivières ◆ organisation des producteurs ◆ économie touristique ◆ accompagnemnt PME 	
3 - ORGANISATION			
Conseil d'Administration	PDG + 11 membres : 8 représentants de l'Etat (actionnaire unique) et 3 représentants des irrigants	PDG + 11 administrateurs + 9 censeurs, représentants des actionnaires (70% de collectivités locales)	
Directions	DGA DAF Dir. l'Hydraulique Dir. Développement Division Maintenance	DG DAF Dir. l'Hydraulique Dir. Développement Dir. Etudes	
Effectifs	300	200	
Présence hors-siège	Environ 180 personnes (60% des effectifs) <ul style="list-style-type: none"> ◆ 1 Bureau de Liaison à Dakar ◆ 4 Délégations Départementales (Dagana, Podor, Matam, Bakel) 	Environ 70 personnes (33% des effectifs) : <ul style="list-style-type: none"> ◆ 1 antenne à Toulouse ◆ 5 Agences d'Exploitation ◆ 4 chargés de mission hydraulique ◆ 8 chargés de mission économique 	

<i>Rubrique</i>	<i>SAED</i>	<i>CACG</i>	<i>Commentaires</i>
4 - COMPTABILITE			
(a) générale	Comptabilité privée SYSCOA (1/01/98) 6 établissements (siège, 4 délégations + DAM) et consolidation 2 fois/an	Plan comptable français Etablissement unique	
(b) analytique	Ventilation des comptes ◆ d'immo (classe 2) ◆ de charges (cl.6) ◆ et de produits (cl.7) avec codes à 5 signes : ◆ établisst (siège,etc.) ◆ service (DAIH, etc.) ◆ bailleur de fonds	Ventilation de tous les comptes à l'aide d'un code à 10 signes : ◆ opération ◆ activité (sous-détail) ◆ structure	
Organisation comptable	1 chef comptable, plus 3 sections : ◆ comptabilité (2) ◆ trésorerie (1) ◆ serv. généraux (5)	1 chef comptable, plus 4 cellules : ◆ compta générale (2) ◆ cpta analytique (1) ◆ clients (2) ◆ fournisseurs (5)	

Commentaires

de Jean Rabès au rapport de Bernard Préfol « La SAED aujourd'hui : problématique et enjeux »

«Je trouve sympathique l'intention de ce rapport de montrer que "SAED et bailleurs de fonds ont un intérêt objectif de travailler ensemble". Cependant, pour le reste, l'analyse reste rapide et repose quelques fois sur des confusions (Par exemple : domaine national et domaine privé ou public de l'État). Au demeurant, il est sans doute difficile pour la CACG de se livrer à un examen critique dans le cadre d'un partenariat rémunéré, avec et grâce à la SAED.

«Certaines comparaisons semblent en tout cas plus qu'audacieuses : par exemple, le ratio des dépenses d'entretien (p. 121) qui serait très «proche de la pratique de la CACG» : même en admettant que les aménagements de la concession d'État soient techniquement comparables au "patrimoine SAED" ..., on ne peut pas de toute façon comparer des provisions (20 MM FF dans le cas des Coteaux) et des travaux effectifs. Autre exemple : les coûts de création d'emploi et les ratios de l'effectif SAED par rapport aux personnes «dans la sphère d'influence» (p. 141) : 264000 emplois générés par l'irrigation!!! Cela ferait 33000 ha / 264000 = 0,12 ha par emploi, etc.»

III

Cas du bassin hydro-agricole du Fleuve Niger

L'Office du Niger (Mali) et l'ONAHA (Niger)

Les principales données de leur histoire et de leur situation actuelle

(Pierre PONSY - mars 1998)

1. *Présentation générale*

- Le fleuve Niger, le plus important de l'Afrique de l'Ouest, ne bénéficie d'aucune régularisation sur son cours malien et nigérien.

Le débit du fleuve à Markala, à l'entrée de la zone d'intervention de l'Office du Niger (O.N.), atteint 3500 m³/s en octobre et se réduit fortement en période d'étiage (150 m³/s en année moyenne) limitant les disponibilités pour l'irrigation de contre-saison tant au Mali qu'au Niger.

L'Hydrologie du fleuve n'est plus suivie avec la rigueur nécessaire depuis plus d'une décennie, par ailleurs, marquée par une relative sécheresse.

- Diverses formes d'irrigation se sont développées récemment, pour l'essentiel depuis la fin de la période coloniale. Comme au Sénégal, il n'y a pas de véritable tradition de l'irrigation dans la vallée du Niger.

On distingue :

➡ Au Mali

- Les aménagements avec maîtrise de l'eau :
 - ✓ La zone de l'Office du Niger, comprenant :
 - les casiers rizicoles sur 50000 ha environ (riz et maraîchage),
 - les périmètres sucriers sur 4500 ha,
 - les périmètres sommaires « hors casiers » alimentés par le système hydraulique de l'office sur 15000 ha environ.

Cet ensemble bénéficie d'une distribution par gravité.

- ✓ Le périmètre de Baguinda (maraîchage et fruit) de 1500 ha environ.
- ✓ Le périmètre à l'aval du petit barrage hydro-électrique de Selingue sur 2500 ha environ.
- ✓ Les petits périmètres privés ou villageois alimentés par pompage (GMP) dans les régions de Bamako, Segou, Gao et Tombouctou représentant 2 à 2000 ha au total.

Soit un total d'environ 80000 ha dont près de 90 % dans la zone de l'Office.

- Les aménagements de submersion contrôlée :
 - ✓ Opérations riz Mopti et riz Segou sur 25000 ha soumis aux aléas des hauteurs de crues.
 - ✓ Les bas-fonds aménagés (situés pour l'essentiel dans les zones cotonnières du sud-Mali, hors de la vallée) constituant un potentiel de production important (de l'ordre de 100 à 150000 tonnes).

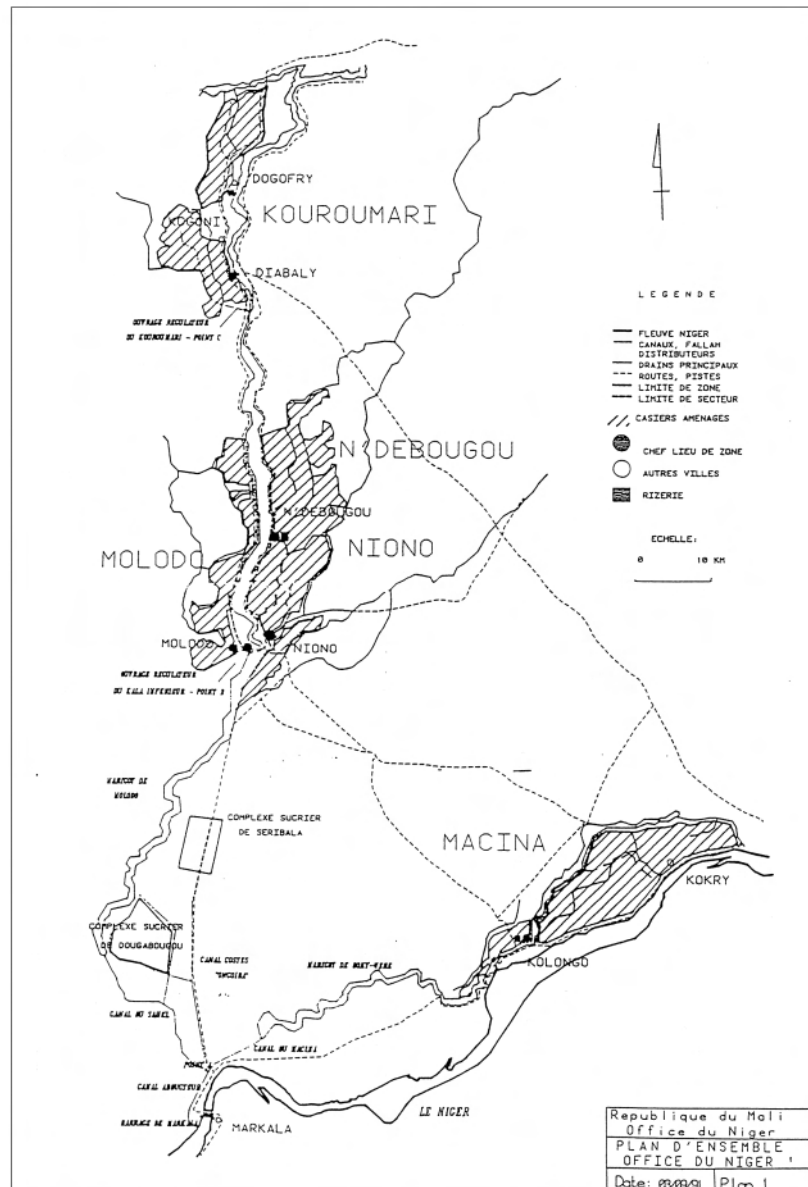
Le Delta central du Niger

La dépression dominée par le fleuve, en aval de Segou, est un ancien lac intérieur, exutoire du Niger (analogue au lac Tchad pour le système Logone) avant sa capture par les écoulements Nord-Sud et la création du lit actuel.

L'observation des effets d'une crue exceptionnelle en 1925 sur la réalimentation des anciens bras morts (fallas) de cette plaine alluvionnaire profonde et relativement plate a donné à Beline l'idée de son vaste projet d'aménagement portant sur 1 050 000 ha.

Aujourd'hui le barrage de Markala, qui a pour fonction de relever de 5 à 6 mètres le niveau du fleuve et les aménagements réalisés, permettent, en utilisant les fallas, l'irrigation de 55 000 ha environ par gravité. La superficie aménageable à partir du système d'infrastructure existant est estimée entre 150 000 et 300 000 ha.

Ce site exceptionnel constitue la plus importante plaine irrigable par gravité de l'Afrique subsaharienne.



**Evolution des superficies cultivées et réhabilitées.
Productions et rendements de l'Office du Niger depuis 1982-1983 à 1993-1994.
(Cultures en casiers et saison principale)**

Campagne	Sup. cultivée (ha)	Cumul S. réhabilitées (ha)	Production (t de paddy)	Rendement moyen (kg de paddy/ha)
1982/83	35 181	450	56 524	1 607
1983/84	36 920	1 773	64 663	1 751
1984/85	38 154	3 778	64 086	1 680
1985/86	39 433	5 886	82 957	2 104
1986/87	39 910	7 898	88 011	2 205
1987/88	42 125	9 617	98 194	2 331
1988/89	43 352	9 880	97 796	2 256
1989/90	44 251	10 872	106 593	2 409
1990/91	43 872	12 452	143 938	3 281
1991/92	44 435	14 637	180 909	4 071
1992/93	44 843	16 870	208 541	4 650
1993/94	45 442	18 455	222 634	4 899
1995/96	48 109	19 390	236 170	4 909

**O.N. Contrat de plan 1996-1998
Travaux de réhabilitation et d'extension
RÉHABILITATION**

ZONES	Superficie initiale brute	Superficie exploit.	Superficie réhabilit.	REHABILITATION AU COURS DU CP				Superficie réhabilitée au 1/01/99	
				1996	1997	1998	Total	Superfic.	Taux
NIONO - Projet Rétail 3 (CFD 1395 ha)	10 400	9 591	8 196	600 600	795 795	- -	1 395 1 395	9 591	100 %
N'DEBOUGOU - Projet N'Débougou (KFW) - Projet Siengo (BM et KFW)	10 400	9 600	3 360	1 600 1 600	700 700	-	2 300 2 300	5 660	59 %
MACINA - Projet (BID 700 ha) (FED 1300 ha)	14 000	11 718	7 833	400 400	800 300 500	800 400 400	2 000 700 1 300	9 833	84 %
MOODO - Projet (CFD)	7 700	6 700	-	500 500	800 800	800 800	2 100 2 100	2 100	31 %
KOUROUMARI - Projet ARPON	11 100	10 500	-	1 800 1 800	1 800 1 800	1 850 1 850	5 450 5 450	5 450	52 %
TOTAL	53 600	48 109	19 389	4 900	4 895	3 450	13 245	32 634	68 %

EXTENSION

ZONES	Situation des extensions des superficies en 1995	Extensions au cours du CP			Total
		1996	1997	1998	
N'DEBOUGOU Projet de Siengo extension (1)			400		400
MACINA Projet Ké-Macina (FED)			300	700	1 000
MARKALA Projet Bawani (Japon)			1 500	1 500	3 000
TOTAL			2 200	2 200	4 400

(1) Financement non acquis

➡ Au Niger

- L'essentiel des aménagements hydro-agricoles est constitué par les petits périmètres créés dans le lit majeur du fleuve protégés des crues par endiguement et alimentés par pompage (cf. présentation ci-jointe). Une quarantaine d'unités ont été créées de 1966 à 1992, totalisant 8 600 ha irrigués essentiellement à vocation rizicole. Chaque unité est constituée en « coopérative » – sorte d'association d'usagers aux fonctions élargies à la gestion collective de la production agricole. Elles ont évolué jusqu'à une date récente dans un cadre contractuel notamment avec l'ONAHA, EPIC chargé de la maîtrise d'ouvrage des projets (création et réhabilitation), prestataire de service en matière d'entretien et d'appui à la gestion des périmètres et avec le RINI qui achetait le paddy (l'équivalent du montant des redevances) aux coopératives.
- Le potentiel hydro-agricole de la vallée est limité par les débits d'étiage du fleuve et par le coût des aménagements (investissements pouvant dépasser 10 millions CFA/ha) et de leur exploitation (pompage) qui pèsent sur la rentabilité des productions. La double culture est généralisée et les rendements obtenus sur les parcelles attribuées par l'Etat aux adhérents (0,5 à 1 ha) atteignent couramment de 4 à 5 t de paddy/ha. La production de paddy est évaluée à 65 000 tonnes (45 000 t de riz) en moyenne dont la moitié environ est commercialisée (marché national de l'ordre de 140 000 tonnes de riz). La compétitivité du riz local ne peut être assurée que par une protection douanière importante.

Les aménagements de la Vallée du Niger au Niger***Présentation succincte des aménagements (cuvettes)***

Chacune de ces plaines présente un canevas identique :

- îlots d'irrigation formés par plusieurs parcelles dominées par des canaux tertiaires,
- maille desservie par un canal secondaire alimenté à partir d'un canal principal,
- drainage de 1/2 îlot assuré par un fossé secondaire qui débouche dans un drain principal ou une dépression.

Le réseau d'irrigation :

- alimentation en eau à partir du fleuve par station de pompage située sur un canal d'amenée,
- la station de pompage débite dans un canal principal alimentant les secondaires par l'intermédiaire de modules à masques,
- les secondaires alimentent les tertiaires par l'intermédiaire de vannes à glissement ou modulés à masques,
- c'est un système d'irrigation à commande par l'amont.

Le réseau de drainage :

Les exutoires principaux sont équipés d'ouvrages vannés permettant de maintenir le niveau de la nappe phréatique au moment de l'irrigation et de se garder contre les crues du fleuve.

Le réseau de protection contre les crues :

Les périmètres sont protégés contre les crues par des endiguements, l'évacuation des excès d'eau est assuré par des stations d'assainissement.

Le réseau de circulation :

Le réseau de circulation est constitué en règle générale :

- d'une piste principale latéritée,
- de pistes secondaires en général latéritées,
- de pistes tertiaires desservant les parcelles,
- les pistes principales et secondaires jouxtent les canaux principaux et secondaires.

Améliorations apportées

La réhabilitation des périmètres a apporté les améliorations suivantes :

- léger accroissement de la surface dominée,
- contrôle et mesure de débits assurés grâce à la pose de modules à masques,
- sécurité accrue par des décharges de sécurité,
- économie d'énergie et fiabilité par l'électrification des stations de pompage,
- efficacité des canaux augmentée,
- circulations le long des canaux et accès aux parcelles améliorées grâce au rechargement des pistes et à la construction de nombreux ouvrages de franchissement.

Autres données

- Parcelle de 0,5 à 1 ha par attributaire,
- coût de l'irrigation en 1994 :
 - énergie de pompage = 20 à 30 000 F/CFA/ha/campagne,
 - entretien des réseaux = 30 000 F/CFA/ha

**Aménagements hydro-agricoles encadrés par l'ONAHA
Principaux ratios (1993)**

Direction régionale	Superficie nette (ha) irrigable	Année de mise en service	Source du financement	Nombre exploit.	Nombre GMP
NIAMEY					
SAGA	395	1966	Chine N	1 081	7
KOUTOUKALE	341	1981	FED	720	7
SEBERI	397	1979	Chine P	1 100	6
NDOUNGA 1	286	1974	Chine P	775	5
NDOUNGA 2	285	1975	Chine P	1 047	5
LIBORE	272	1973	Chine N	900	3
SAY 1	250	1981	Belgique	354	8
SAY 2	195	1988	Belgique	330	6
NAMARDE BOUNGOU	245	1984	FED	484	5
TIAGUIAIRE AVAL	183	1984	Chine P	431	6
KARAIGORDU	144	1970	FED	437	4
KARMA	133	1971	FED	413	4
SAADIA AMONT	111	1973	FNI	332	2
KIRKISSOPE	100	1964	FAC	334	2
SAADIA AVAL	26	1985	Belgique	55	1
GOUDEL	51	1989	STABEX	120	2
LATA	242	1990	FED		
S/TOTAL	3 656			8 913	73
TILLABERI					
FIRGOUME	182	1983	USAID/C.ENT	245	2
DESSA	140	1992	FED		
DIOMANA	470	1991	FED	1 900	
GABOU-BONFEBE	370	1991	FED		
NAMARI GOUNGOU	729	1980	IDA/KFW	1 774	
DJAMBALLA	661	1983	IDA/KFW	1 580	
TILLAKAINA	86	1967	FED	226	3
YELEWANI	120	1984	BOAD	297	4
YOULA	256	1975	FED	720	6
DAIKAINA	120	1964	Chine P	325	4
DAIBERI	350	1986	FED	572	5
KOURANI-BARIA 1	425	1986	BAD	1 032	
KOURANI-BARIA 2	268	1989	BAD	656	
KOKOMANI	54	1974	FAC	150	3
SONA TERRASSE	39	1977	FAC	26	1
SONA CUVETTE	162	1974	FAC	346	3
LOSSA CUVETTE (BRAS DE LOSSA)	173	1974	FAC	433	3
S/TOTAL	4 605			10 300	34
GAYA					
TARA	120	1975	AFRICARE	275	12
BOUMBA	22	1990	FNI	73	4
GAYA AMONT	170	1990	Chine P	325	6
S/TOTAL	312			673	22

2. Rappel des principaux événements de l'histoire des aménagements - caractéristiques de la situation actuelle

On rappelle dans les tableaux ci-après les principales étapes de l'évolution des aménagements depuis leur création ainsi que les principales caractéristiques de la situation actuelle.

Office du Niger - Rappel historique 1920-1997

PERIODES	1925 - 1960 "Coloniale" 1925 - 45/45 - 60	1960 - 1982 "Administrative" 60-68/68-82	1982 - 1990 "Transition"	1990 - 1997 Rénovation
Dates et événements-clés	1925 - "Découverte" du Delta intérieur du Niger 1932 - Création "O.N." pour conduire programme 1 000 000 ha coton et riz 1947 - Achèvement MARKALA 1960 - Indépendance	1968 - Importations riz autorisées 1970 - Abandon coton - introduction riz - sucre 1973/74 - Grande sécheresse 1978/79 - CILSS/BDF et nouvelles orientations ON 1979/80 - Programmes de réhabilitation (IBRD, Nkrlandais, CFI)	1982 - Premiers plan de redressement 1984 - Création des AV-TV 1986 - PRAMC et organisation des marchés de céréales 1986 - Création de SUKALA (unité sucrière) - séparation de l'ON 1987/89 - Décret améliorant le statut foncier des "colons" Premier contrat Plan de l'ON	1991 - Fin monopole sur collecte paddy 1992/93 - Accord Baf/ Etat sur programme de restructuration - lettre de politique agricole et création "délégation à la restructuration de l'ON" 1994 - Dévaluation F CFA 1994 - Loi créant le nouvel ON (350 agents) privatisation - liquidation des activités "commerciales" 1995 - Nouveau contrat Plan 1996 - Nouveau "décret de gérance"
Principaux résultats en fin de période Aménagement	- Infrastructures réalisées et 55 000 ha aménagés (coût global de l'ordre de 30-35 milliards F 1960)	- Forte dégradation des aménagements (entretien) - Création canal Coste pour complexe sucrier (5 200 ha)	- Premières réhabilitations des réseaux ARPON (Hollande) sur 8 000 ha RETAIL (CHF) sur 1 500 ha Lancement programmes IBRD, KfW et UI	- Poursuite des réhabilitations (réseaux et infrastructures) - Adaptation nouvelle tarification et organisation expl. et maintenance - taux de recouvrement de 98 % de la redevance - Développement des aménagements "hors costiers"
Production agricole	- Coton sur 6 000 ha (650 kg/ha) - Riz	- Culture "extensive" du riz sur 35 000 ha (60 000 existants), rendement de 1,6 à 2 t/ha	- Production croît à 98 000 (Rt : 2,2 t) - Introduction du repiquage (Réal en 86) - Premières décentralisations artisanales	- Croissance spectaculaire de la production (230 000 t) des rendements (4,9 t/ha) et des revenus agricoles (- 500 000 F CFA en moyenne/ha) - Développement des décentralisations artisanales et fermes grosses unités - Fort développement de la production maraichère (25 % du revenu de la région)
Socio-éco	35 000 colons ("salariés précaires")	- Colons démotivés - pas de statut foncier et revenus très faibles (malgré hausse des prix en 68) - Environ 58 000 personnes sur la zone de l'ON	- Diminution du nombre de "paysans pauvres" (30 %) - Croissances de la population (100 à 110 000 en 1990) - Amélioration du statut foncier (89) - Différenciation de la population agricole - Mise en place du crédit (PDV/ARPON)	- Différenciation de la population agricole et sans doute "concentration des exploitations" - Forte pression foncière : 175 000 personnes (croissance de 7 %/an)
Institution	- 6 000 agents à l'ON - 200 expatriés - Prix du riz artificiellement bas export vers Sénégal	- Prix administrés (25 F en 68, 30 F en 82) - Commerce d'Etat déficitaire	- Office toujours lourdement déficitaire (1 200 agents - 2 à 3 milliards CFA/an) Premiers efforts de décentralisation (5 zones et fonds de redevance à Retail) - ON monopole de la collecte du paddy - Faibles protections des imports - fions et difficultés de commercialisation	- Prix du paddy libre (de l'ordre de 110/115 F CFA prod.) - Réformes de l'ON réussies en profondeur. (financièrement autonome) - Dates injonctives au Crédit Agricole
Bilan global	- Echec cuisant sur les plans social, agro et économique au vu des sommes investies - Les infrastructures réalisées sont celles existantes aujourd'hui	- Situation dégradée à tout point de vue Les grandes sécheresses stabilisent l'aide internationale (CILSS) Les premiers programmes de réhabilitation sont lancés en fin de période	- Période préparatoire positive dans l'organisation de la mise en valeur sous l'impulsion extérieure Echec du contrat-plan en matière d'évolution institutionnelle Lourdair administrative, centralisme et déficits maintenus à l'ON	- Succès du Plan de restructuration et de la mise en valeur agricole - Participation de l'Etat réduite de 3 millions à 0,5 an - Organisations professionnelles encore peu structurées. - De nouvelles modalités d'extension des aménagements peuvent être étudiées.

Les aménagements H.A. de la vallée du Niger au Niger - Chronologie des principaux événements

1964	<p>Premiers aménagements nés de la coopération française (100 ha à Kirkissaye) et de la Chine populaire (120 ha à Daikaina).</p> <p>Le service du Génie Rural assure la maîtrise d'ouvrage des opérations, l'union des coopératives du Niger, l'encadrement de la gestion. Les « coopératives » mises en place sont sur le modèle de l'UNC, plus proches d'Associations de producteurs (ou d'usagers) que de réelles coopératives.</p> <p>Ce modèle prévaut encore aujourd'hui sur certains aménagements organisationnels apportés sous l'impulsion des divers bailleurs de fonds (FED en particulier).</p>
1964-1975	<p>2000 ha aménagés en 10 ans (FAC, Chine populaire et nation, FED) accélération du rythme des aménagements après la sécheresse de 1973-1974.</p>
1978	<p>Création de l'ONAHA (sous l'impulsion du FAC) reprenant les missions du Génie Rural de l'UNC (et certains moyens correspondants dont les directeurs de périmètre).</p> <p>Le patrimoine est alors de 2 700 ha (pour une quinzaine d'unités).</p>
1982-1987	<p>Transfert des responsabilités de gestion aux coopératives dotées de l'autonomie financière.</p> <p>En 1987, environ 3 500 ha ont été aménagés (dont 1 400 ha par IDA/KFW).</p> <p>Un grand programme de réhabilitation (et d'extension est lancé [IDA, CFD, FED...]).</p>
1988	<p>Révision des statuts de l'ONAHA qui devient « prestataire de service » auprès des coopératives dans le domaine de l'appui à la gestion de l'eau et à la mise en valeur.</p> <p>En outre, l'ONAHA développe une activité « d'entreprise » pour la réalisation de travaux de réhabilitation, en régie directe.</p>
1990	<p>Blocage des avoirs des coopératives après faillite de la BDRN.</p>
1991-1992	<p>Fin du monopole du RINI - Achèvement du programme de travaux de réhabilitation et lourds déficits de l'ONAHA et des coopératives.</p> <p>8 700 ha ont été réalisés depuis 1964. 3 100 ha réhabilités.</p> <p>Forte assistance technique (18 agents en 1991 - FED et FAC).</p>
1992-1996	<p>Fort ralentissement des activités d'aménagement.</p> <p>Programme de réformes de structure ONAHA très partiellement réalisées.</p> <p>Crise aiguë.</p>
1993	<p>Libéralisation du prix du riz.</p>
1994	<p>Dévaluation du FCFA (prix du paddy porté de 68 à 95 F/kg).</p>
1995	<p>Suppression de la taxe de péréquation - taxe forfaitaire limitée à 10 %.</p>

Situation actuelle des aménagements hydro-agricoles de la Vallée du Niger
Caractéristiques principales

	OFFICE DU NIGER (MALI)	COOPÉRATIVES DES A.H.A. (NIGER)	OBSERVATIONS
I - Aménagements			
1.1. Potentiel aménageable (dans la situation actuelle des infrastructures de régulation)	150000 ha (selon schéma directeur ancien) A préciser	12 à 15000 ha (selon schéma directeur 1976) A préciser	<ul style="list-style-type: none"> Absence de gestion globale du bassin Hydrologie du fleuve mal connue depuis 15 ans Débits détiage facteur limitant et gabarit canaux primaires (Sahel)
1.2. Superficie irriguée	52000 ha (1)	8600 ha	
• Totale	20000 ha (+ 13000 ha)	3100 ha	
• Réhabilitée (contrat Plan 15/97)	40 à 50000 F CFA	90 à 110000 F CFA	(1) Le «hors casier» de l'O.N. serait 13000 ha.
1.3. Coût moyen des aménagements	10000 à 25000 F CFA/ha (1)	35000 F CFA	51) hors infrastructures primaires
• Création			
• Réhabilitation (prix actuel)	gravitaire	pompage (GMP)	
1.4. Exploitation et maintenance	40000 F/ha (terres réhabil.)	65 à 70000 F CFA/ha/camp (1)	(1) Dont 25000 F/ha/campagne pour l'énergie
• Mode de distribution	97 à 100 %	et 110000 F/an	
• Redevance hydraulique	Réseau (2) 52000 F CFA/ha (usagers)	? (faible)	(2) Les tertiaires sont à la charge des usagers.
• Taux de recouvrement	Infrastr. 5 à 7000 F CFA/ha	Aménagement (2): 60000 an/ha	
• Prix de revient (normes théoriques hors charges d'emprunt et hors taxes)	Total 60000 F CFA/ha	Energie: 25000 F/campagne/ha	
• Subvention de l'Etat à l'E. et M.	250 M F CFA (infrastructures)	Indirecte pour fonctionnement de l'ONAHA	
• Subvention au Conseil Agri.	250 M F CFA	200 M F CFA	
II - Production agricole			
• Superficie totale irriguée	48000 (+ 15000 h.c.)	8000	(1) Forte pression foncière et forte demande pour l'irrigation.
• Nombre d'attributaires (1)	15000	12000	(2) Importance des cult. pluviales au Niger et disparition dans la zone de l'O.N.
• Superficie moyenne irriguée/exploitation	3,5 ha à 5,5 ha (3)	0,5 à 1 ha/usager (2)	(3) Baisse de la superficie moyenne (20 à 25% en 10 ans) et croissance du coefficient de variation (importance croissante des «grandes» exploitations).
• Production et rendement moyen (C.V.)	245000 t (4,9 t/ha)	65000 t (2 récoltes/an = 8 t/ha)	
• Paddy	5000 ha + h. casier	?	
• Maraichage	Cannes à sucre 5000 ha	-	
• Autres	175000 F CFA	225000 F CFA/campagne	
• Coût de production du paddy (moyenne) hors m.o.	110 à 115 F CFA/kg	95F/kg	
• Prix d'achat paddy	200 à 260000 F/ha	50 à 250000 F/ha	
• Marge moyenne/ha			
III - Marché (riz)			
• Consommation intérieure (riz)	200000 tonnes	130000 tonnes	(1) Perturbations dues aux importations non déclarées et de transit.
• Importations (riz)	à 30000 t	80000 t à 100000 t	• Riz local compétitif avec 40% de taxes au Niger.
• Taxes douanières	11% + clause de sauvegarde	10% (1)	• Riz local compétitif pratiquement sans taxe (en 1996) au Mali.
• Prix du riz au détail (40% brisure)	280 à 300 F/kg	250F/kg (1)	• Rachat des rizeries de l'O.N. par privé.
• Transformation	Artisanale (1) (300 décoriq.)	Artisanale (RINI?)	
IV - Cadre institutionnel			
1.1. Maîtrise d'ouvrage des projets d'aménagement	O.N.	ONAHA et See G.R.	
1.2. Gestion de l'eau et maintenance	O.N.	Coopératives	
• Réseaux	(gestion participation O.N./usagers du Fonds de redevance) (2)	(ONAHA prestataire du contrat) (Statut des directions Coop.)	Pas d'association d'usagers à l'O.N. Problème représentation
• Infrastructures primaires	O.N. financement par l'Etat	-	
1.3. Police des eaux	-	-	
1.4. Travaux d'entretien	Privé	ONAHA (Privés)	
1.5. Contrat de Plan	1996-1998 Etat/O.N./usager	-	
1.6. Cadre juridique général	Décret de gérance de l'O.N. (1996)	Statut de la Coopérative	
1.7. Gestion financière			
• Attribution	O.N. (avis des AV/TV)	Comité (Etat)	(1) Transmissible - définitif après 3 ans
• Titre foncier	O.N. Permis d'exploit. (1) indiv.	Titre individuel	
• Cadastre, gestion document	O.N. (zone réhabilitée)	-	
• Retraits, rectification...	O.N. (avis des AV/TV)	Coopérative	
• «Marché» foncier; location, échanges amiables	? occult (O.N.)	? occulte	(2) Fortes créances sur AV/TV
1.8. Crédit Agricole	BNDA (2)	-	
1.9. Appui à la mise en valeur	O.N. (-250 M CFA/an)	ONAHA (100 M CFA/an)	
2.0. Recherche-Développement	IER (Niono)	INRAM	
2.1. Organisation professionnelle	Chambre d'Agriculture (1)	U.N.C. (Etat)	

3. Les leçons du bilan

- Les éléments présentés sont significatifs de deux situations particulièrement contrastées :
 - la zone de l'Office du Niger dont l'histoire moderne commence en 1960 et qui, après 30 ans d'échecs et de tatonnements, peut se prévaloir d'une «sucess story» et d'un redressement spectaculaire,
 - les petits aménagements coopératifs de la vallée au Niger, qui malgré une organisation professionnelle éprouvée et des *résultats agronomiques remarquables*, ne paraissent pas assurés de leur avenir.

3.1. Le redressement de l'office du Niger

- La situation catastrophique du début des années 1980 s'expliquait par :
 - la dégradation des aménagements et du fonctionnement de l'office qui ne permettrait pas d'assurer un service de l'eau minimum aux agriculteurs,
 - la démotivation des paysans due à la médiocrité des résultats, aux difficultés de la transformation et de la commercialisation (importations intempestives sur le marché malien) et à la précarité de leur statut d'agriculteur (colons),
 - l'absence d'une réelle politique en faveur de la riziculture.
- Les conditions du redressement ont été mises en place au cours de la décennie suivante :
 - le «paquet technique» agricole et hydro-agricole a été mis au point (Rétail et Arpon) et a permis une amélioration très sensible des résultats (variété, repiquage, fertilisation) sur les parcelles réaménagées (et qui ont ensuite diffusé sur les autres zones),
 - le statut foncier des agriculteurs a été amélioré (nouveau décret de gérance de 1989) et des dispositifs «pilote» de gestion paritaire décentralisée (O.N./Association villageoise) ont été testés pour le foncier et le produit de la redevance hydraulique (Rétail).
 - les techniques de réhabilitation ont été précisées et harmonisées après confrontation des deux doctrines «Rétail» et «Arpon»,
 - la libéralisation de la commercialisation a permis le développement rapide du décortiquage artisanal du paddy (et l'amélioration des prix de revient),
 - avec la création du PRMC et une politique douanière cohérente les importations de riz et les prix ont pu être contrôlés.
- On peut considérer qu'au début des années 1990, les conditions du redressement de la situation étaient en grande partie réunies. Il restait néanmoins à adapter les institutions au nouveau contexte économique et en particulier l'office lui-même, peu apte à se remettre en cause et à entreprendre les réformes douloureuses indispensables et qui n'avaient que trop traîné.
 - Sur ce point, la dispersion et la timidité des efforts des bailleurs de fonds n'y étaient pas étrangers. L'office du Niger, point de passage obligé mais pratique des financements des projets, était en fin de compte ménagé et les divers audits et projets d'amélioration de la gestion se sont avérés aussi vains que coûteux. Ce n'est que lorsque la situation de l'O.N. est devenue désespérée qu'une position commune et ferme des bailleurs de fonds a été possible, qu'un plan de restructuration a pu être adopté et les moyens correspondants mis en place. Un dispositif original et efficace (*cf.* encart joint), extérieur à l'office et à son ministère de tutelle, a été créé pour conduire les réformes selon des objectifs clairement affichés au préalable.

- Le nouvel O.N. créé en 1994 peut prétendre à l'équilibre de ses charges moyennant une dotation de l'ordre de 500 million de F CFA pour les missions que l'Etat lui confie (conseil rural et entretien des infrastructures primaires et délégation de maîtrise d'ouvrage). Le taux de recouvrement de la redevance – de l'ordre de 98 % – permet actuellement l'autofinancement des missions statutaires de l'O.N. (gestion de l'eau et entretien). Soulignons également que la dévaluation du F CFA, intervenue début 1994, malgré le renchérissement des intrants et du coût du service de l'eau, s'est avérée bénéfique pour la riziculture malienne et les riziculteurs et a nettement consolidé la production de l'office du Niger, les revenus agricoles sur sa zone et semble-t-il également ceux des opérateurs privés de la filière.
- Cette situation est-elle irréversible et permet-elle d'augurer la pérennité des équipements, l'extension des superficies et la conquête des marchés des pays de la région ? L'importance des acquis, leur relative ancienneté et leur large diffusion, l'homogénéité et le poids économique et politique de la zone autorisent un certain optimisme. Néanmoins, il reste encore de nombreux points d'ombre et d'incertitudes de nature à limiter ces ambitions, que nous rappelons ci-après :
 - a) Dans le domaine de la gestion du patrimoine aménagé :
 - les problèmes de drainage et le risque de salinisation des sols,
 - l'imprécision des données hydrologiques et la raréfaction des ressources en saison sèche,
 - la mauvaise gestion de l'eau à la parcelle qui se traduit par des consommations (de l'ordre de 30 000 m³/ha/an) de deux fois supérieures aux besoins,
 - le développement anarchique des « hors casiers » qu'il convient d'intégrer dans le réseau,
 - l'existence d'une contribution publique encore conséquente pour l'entretien des infrastructures principales et l'absence de provisions pour le renouvellement des équipements (le relèvement de la redevance de 40 000 F CFA/ha à 60 000 F CFA en zones réhabilitées suffirait à régler en grande partie ce problème),
 - en matière foncière : le caractère « administré » de la gestion des parcelles (attribution, retrait, rectification...) laisse peu de place aux dispositifs paritaires. Le faible nombre d'attributions des permis d'exploitation agricole (PEA à caractère permanent et transmissible) non justifié. Les liaisons encore étroites entre attribution foncière et règlement de la redevance (élément positif du point de vue du gestionnaire),
 - l'insuffisance du secteur privé dans le secteur des travaux de maintenance,
 - enfin, la faiblesse des organisations professionnelles agricoles et l'absence de réel partenariat O.N./usagers dans la gestion des réseaux.
 - b) Dans le domaine de l'économie de la filière et des services :
 - la bonne rentabilité des systèmes de production (riz et maraîchage) et l'évolution du contexte économique ont provoqué :
 - ✓ une dynamique des exploitations favorisant l'émergence d'agriculteurs leaders dont la stratégie d'expansion (souvent par rachat des dettes) se développe au détriment d'agriculteurs condamnés au métayage ou au salariat. Cette évolution peut être le fait également de non résidents (commerçants) impliqués dans le fonctionnement de la filière. Ces éléments, positifs en termes économiques, sont contraires aux principes de distribution « égalitaire » des terres et sont la contre-partie de la libéralisation souhaitée.

La restructuration de l'O.N., un processus réussi...

- En 1991, à l'issue du premier contrat de Plan, rien n'avait réellement changé dans le fonctionnement de l'O.N. malgré quelques avancées en termes de déconcentration (création de la zone pilote de Niono et de son fonds de redevance à gestion paritaire) et de statut foncier des agriculteurs (nouveau décret de gérance). Les déficits importants, de l'ordre de 2 milliards CFA/an, persistaient et les difficultés de la gestion des multiples activités de l'office ne s'étaient pas réduites malgré les tentatives d'introduction de systèmes de gestion performants.
- À la fin de 1992, les principaux bailleurs de fonds concernés (Banque Mondiale, Coopération française, néerlandaise et allemande rejointes par l'Union Européenne) proposent au Premier Ministre du Mali un plan de restructuration de l'O.N., consistant :

(1) À mettre en liquidation l'Office du Niger et à recréer immédiatement un nouvel office recentré sur ses missions fondamentales :

- la maîtrise d'ouvrage des aménagements,
- l'exploitation et la maintenance des réseaux,
- le conseil en irrigation

et bénéficiant d'une part du patrimoine de l'ancien O.N.

Ce nouvel office de moins de 350 personnes doit s'autofinancer par le produit de la redevance hydraulique pour ses missions statutaires. Il perçoit une rémunération de l'État pour les missions dites de « service public ».

(2) À privatiser (ou liquider selon leur rentabilité) les activités de nature commerciale telles que : rizeries, centre de travaux, atelier de montage du matériel, fonds de développement rural, centre de formation...

La gestion de ces opérations est confiée à un administrateur (distinct du nouvel office).

La conduite des opérations du plan de restructuration (qui a motivé le licenciement de 650 agents) a été confiée à un service spécifique dépendant du Premier Ministre : la délégation générale à la restructuration de l'O.N. qui a clos ses activités à la fin 1996.

Le compte d'exploitation simplifié de 1996 était le suivant :

Charges		Produits	
Maintenance des infrastructures		Redevances	1 825
• Primaire	284		
• Secondaire	1 031		
Fonctionnement		Subventions de l'état	531
• Mission de Service Public	246	• Conseil rural	194
• Charges de fonction	793	• Maîtrise ouv. déléguée	52
		• Maintien infra. linéaires	284
Total	2 356	Total	2 356

Un marché officieux du foncier existe ainsi qu'une épargne conséquente qui a actuellement du mal à se mobiliser sur la zone en dehors de l'élevage, valeur refuge traditionnelle.

- La faiblesse du crédit agricole (fortement pénalisée par des arriérés impayés) et l'absence de prêts à moyen et long terme dans le secteur agricole préjudiciables au développement de la région.
- Soulignons enfin la tendance à la diminution des subventions publiques qui ont jusqu'alors assuré le financement des diverses opérations d'aménagement et de développement de la zone de l'O.N.

Ainsi, diverses actions sont à mener pour la consolidation des acquis importants de l'office du Niger. Elles doivent viser en priorité à assurer :

- la conservation du patrimoine aménagé par une connaissance précise des conditions de sa gestion (hydrologie, drainage et conservation des sols...) et l'amélioration des conditions techniques et financières de cette gestion. La contribution des agriculteurs pourrait être portée à un niveau suffisant – sans préjudice notable pour leur revenu, obtenu en situation moyenne.
- La professionnalisation et l'organisation des agriculteurs – notamment en tant qu'usagers des réseaux – encore fortement soumis aux règles unilatéralement fixées et appliquées par l'office en matière hydraulique et foncière (auxquelles néanmoins les agriculteurs paraissent bien s'adapter).

Il semble toutefois que le modèle mis en œuvre par l'O.N. ait trouvé ses limites. Il paraît aujourd'hui mal adapté aux conditions de la mise en valeur de nouvelles zones, dominées par les infrastructures, qui devrait faire appel dans une large mesure aux financements d'origine privée et en particulier à l'épargne locale en réponse à la forte demande manifestée pour les terres irriguées.

Le rôle de l'État et de l'O.N. devrait se trouver notablement modifié, se retirant en tout ou partie des fonctions d'exploitation mais se renforçant dans les domaines de l'organisation de l'aménagement de l'espace (schéma directeur hydraulique et plan d'occupation foncière), de la réglementation, de son usage et de son contrôle.

3.2. La situation inquiétante des coopératives hydro-agricoles du Niger

- Les coopératives constituées sur les aménagements hydro-agricoles de la vallée présentent des caractéristiques similaires :
 - un statut juridique calqué sur les coopératives anciennes du UNC qui reste flou et ambigu pour ce qui concerne la gestion des équipements qui leur sont confiés et qui mériteraient l'établissement d'une véritable concession,
 - une gestion relativement complexe qui doit assurer à la fois des fonctions d'équipement des coopérateurs (culture attelée), de préparation des campagnes agricoles (semences, intrants, pépinières, labours...) de commercialisation (des parts de paddy relatives aux prêts et à la redevance), l'exploitation et l'entretien des aménagements dont une partie dans le cadre de contrats conclus avec l'ONAHA.

Des dysfonctionnement nombreux sont observés dans le déroulement des campagnes (double campagne généralisée) et des irrigations (tours d'eau). Néanmoins des résultats agronomiques satisfaisants sont observés (8 à 9 t de paddy/ha/an) en moyenne,

 - une dégradation financière qui se traduit par l'absence de prévisions, un entretien insuffisant (4 coopératives sur 30 peuvent être qualifiées d'une bonne gestion).

Cette situation n'est pas nouvelle. Elle a été posée clairement dès 1990 et analysée (audits des coopératives) sans qu'une suite déterminante ait pu être donnée.
- L'ONAHA, organisme de préparation et d'appui aux aménagements hydro-agricoles, ne joue plus aujourd'hui qu'un rôle limité. Soumis à de graves difficultés financières dues principalement aux pertes engendrées par son activité «d'entreprise» lancée, (avec l'appui des bailleurs de fonds [B.M., CFD, Japon]), lors de la mise en place d'un programme important de travaux de réhabilitation, il n'a pas su engager à temps les réformes nécessaires. Celles-ci devraient conduire à la mise en place d'une structure légère centrée sur :
 - la maîtrise d'ouvrage déléguée des A.H.A.,
 - le conseil et le service aux coopératives, pour l'entretien et la maintenance.

Compte tenu du faible volume d'interventions, il semble que les services traditionnels de l'Etat et le secteur privé (travaux d'entretien) puissent aujourd'hui lui être substitués.

La forte assistance technique dont a bénéficié l'ONAHA jusqu'à une date récente (18 agents en 1992) n'a pas préparé les évolutions qu'appelait la libéralisation de la filière.

- La dévaluation du F CFA a été bénéfique pour les producteurs en relevant sensiblement les pris et les marges. Elle l'a été beaucoup moins pour le RINI (rizeries du Niger, EPIC), déjà concurrencé par le décorticage artisanal et dont le fonctionnement est devenu, après dévaluation, non rentable (indépendamment des difficultés chroniques de trésorerie en début de campagne) pour un prix de détail de 250 F CFA (*cf.* études CIRAD 1995).

L'abaissement des taxes douanières à 10 % du CAF (au lieu de 25 %) et la suppression de la taxe de péréquation fixerait à environ 200 F CFA le prix du kg de riz, aggravant fortement la compétitivité du riz local par rapport aux importations licites.

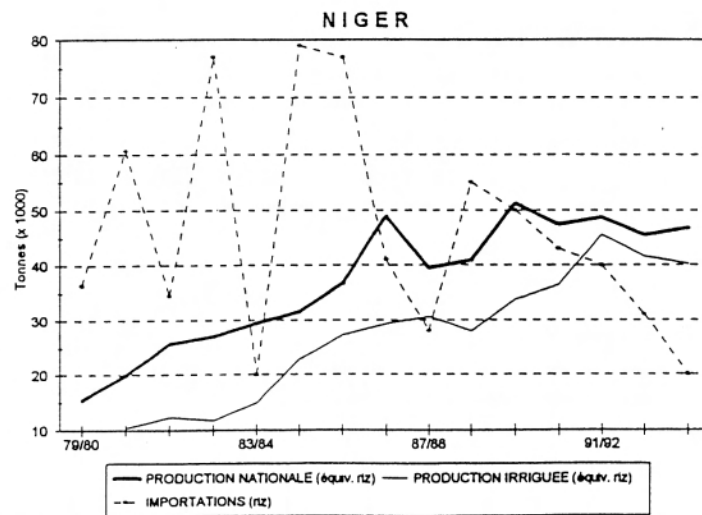
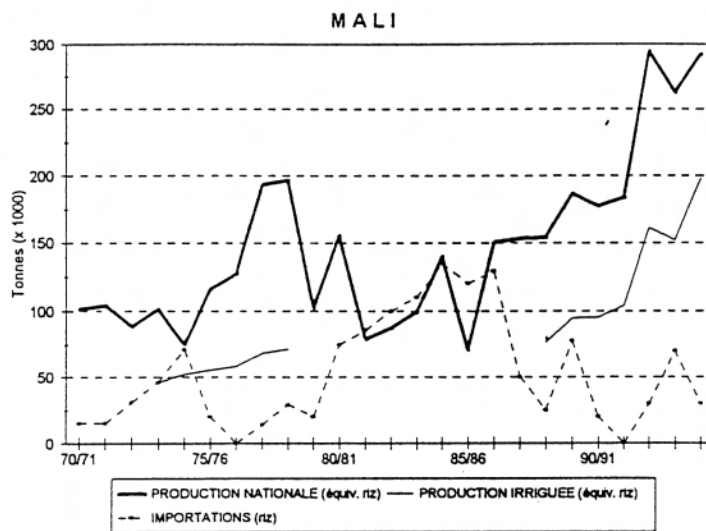
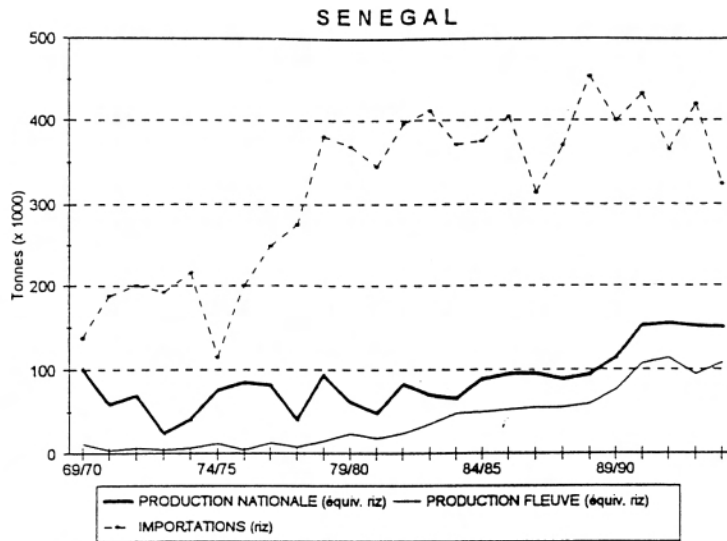
- La faiblesse de la taille des parcelles attribuées (par une commission locale spéciale) sur les périmètres irrigués de 0,5 à 1 ha ne peut générer des comportements « d'entrepreneurs » et permettre la constitution d'une épargne significative. Le système mis en place complémentaire des cultures pluviales voisines ne peut, comme sur les périmètres collectifs du Sénégal, que prétendre à assurer aux attributaires une certaine sécurité alimentaire, voire un léger surplus monétaire (limité dans le système de prix actuel). Au mieux les périmètres peuvent escompter, sans concours extérieur, leur petit équilibre, objectif dont nous sommes encore loin actuellement en règle générale, malgré les résultats agronomiques et la maîtrise des techniques obtenues.
- Les coopératives des AHA apparaissent comme des entreprises complexes, dont l'autorité est souvent exercée par le pouvoir traditionnel local (ce qui peut être positif) et qui ont été fortement soutenues par l'administration dans des conditions où, malgré l'existence de relations contractuelles très élaborées et quelque peu théoriques, la claire répartition des responsabilités et des obligations n'a jamais été vraiment recherchée.

En définitive, l'extension des aménagements dans la vallée s'avère limitée, d'abord par les conditions hydrologiques ensuite par leur faible niveau de rentabilité économique.

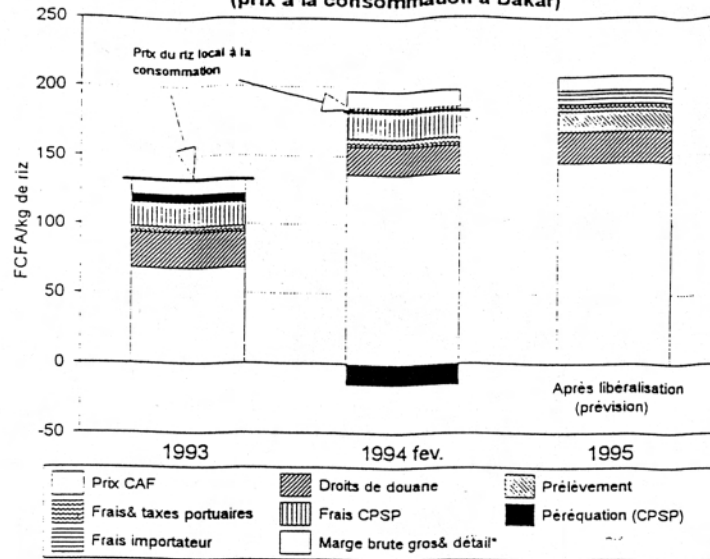
Les conditions de leur réussite qui impliquent notamment un cadre macro-économique adapté, ne sont pas actuellement réunies. L'assainissement du fonctionnement des coopératives: amélioration des statuts et du cadre réglementaire, apurement des dettes, règlement des arriérés, application ferme des sanctions, devrait être prioritaire et constituer un préalable à tout nouvel investissement.

Les dispositifs d'appui nécessaires (maintenance et aide à la gestion) qui devraient, pour être durables et efficaces, faire appel au secteur privé (et non à l'administration ou à des sociétés extérieures plus ou moins spécialisées). Ils devraient accompagner les opérations d'assainissement qui supposent en outre une coordination étroite des bailleurs de fonds.

Evolution de la production et des importations de riz

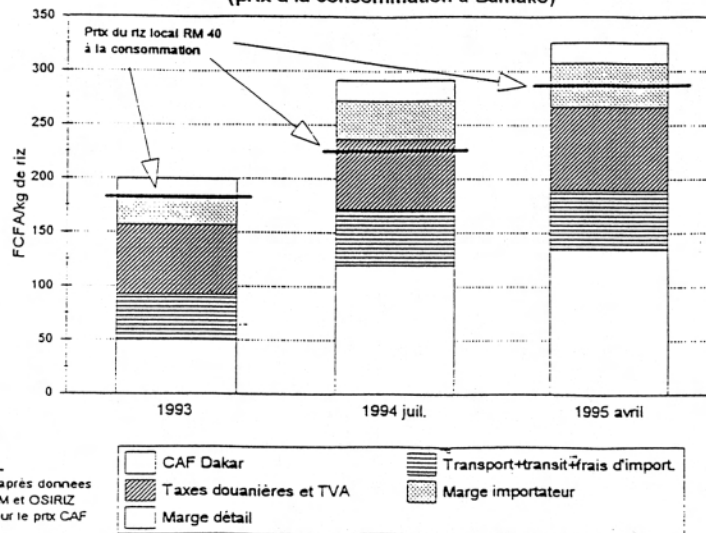


PRIX DE REVIENT DES IMPORTATIONS SENEGAL (prix à la consommation à Dakar)



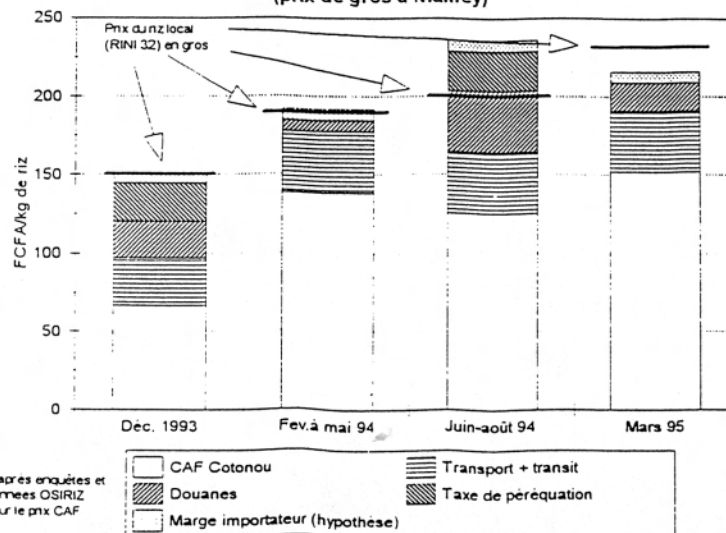
D'après données UPA (1993, 1994) et CAB (1995) * Prix détail moins prix de gros

MALI (prix à la consommation à Bamako)



D'après données SIM et OSIRIZ pour le prix CAF

NIGER (prix de gros à Niamey)



D'après enquêtes et données OSIRIZ pour le prix CAF

*Prix du riz sur le marché international et taux de change FF/\$ identiques à 1993