

EXA – DEVELOPPEMENT

Etude, Conseil et Services d'Appui en Stratégie, Planification
et Gestion du Développement en Afrique

BUREAU D'ETUDES

SECURISATION JURIDIQUE DES AMENAGEMENTS HYDRO AGRICOLES DANS LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL

**DOCUMENT SOUMIS A L'APPRECIATION
DU COMITE DE PILOTAGE**

15 AOUT 2004

Avenue Habib BOURGUIBA X Rue 13 – CASTORS
Tél./Fax (221) 864 38 22 § (221) 832 55 49 – BP : 22 224
Email : exa@sentoo.sn § pincnsts@sentoo.sn – DAKAR (Sénégal)

RAPPORT PROVISOIRE

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ANCAR	: Agence Nationale pour le Conseil Agricole et Rural
ACEP	: Agence de Crédit et d'Épargne Populaire
ADRAO	: Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest
AHA	: Aménagement Hydro- Agricole
AI	: Aménagement Intermédiaire
ASESCAW	: Association Sportive et Socio-Culturelle de l'Amicale du Waalo
CIE	: Comité Inter-Etats pour l'aménagement du bassin du Fleuve Sénégal- 1963-68
CPSP	: Caisse de Péréquation et de Stabilisation des
CNCAS	: Caisse Nationale de Crédit Agricole
CIRAD	: Centre International pour la Recherche Agronomique et le Développement
CR	: Conseil Rural
COCC	: Codes des Obligations Civiles et Commerciales
CDI	: Charte sur le Domaine Irrigué
CET	: Construction, Exploitation et Transfert
DAM	: Direction de la Maintenance et des Aménagements
DPDA	: Déclaration de Politique de Développement Agricole
DOS	: Document d'OrientatIon Stratégique
EPIC	: Etablissement Public Industriel et Commercial
FAO	: Organisation Mondiale pour l'Agriculture et l'Alimentation
FOMAED	: Fonds de Maintenance des Adducteurs et Emissaires de Drainage
FOMIIG	: Fonds de Maintenance des Infrastructures d'Intérêt Général
FOMPI	: Fonds de Maintenance des Périmètres Irrigués
FCCS	: Fonds de Contrepartie de Crédit Suisse
FCSB	: Fonds de Contrepartie Belgo-Sénégalais
GA	: Grand Aménagement
GMP	: Groupe Moto-Pompe
GIE	: Groupement d'Intérêt Economique
IC	: Intensité Culturelle
ISRA	: Institut Sénégalais de Recherche Agricole
LPDA	: Lettre de Politique de Développement Agricole
LM	: Lettre de Mission
LDN	: Loi sur le Domaine National
LOAS	: Loi d'OrientatIon Agro- Sylvo-pastorale
MAEH	: Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique
NEG	: Notes d'Entretien et de Gestion
NPA	: Nouvelle Politique Agricole
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OERS	: Organisation des Etats riverains du Sénégal
OMVS	: Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal,
OPB	: Organisation des Producteurs de Base
OP	: Organisation de Producteurs
PASA	: Programme d'Ajustement Sectoriel Agricole
PDRG	: Plan Directeur de Développement Intégré pour la Rive gauche
PIP	: Périmètre Irrigué Privé
PIV	: Périmètre Irrigué Villageois
PIDAM	: Programme Intégré de Développement Agricole de Matam
PISA	: Programme d'Investissement Sectoriel Agricole
PLD	: Plan Local de Développement
PNIR	: Programme National Infrastructures Rurales
PMIA	: Projet de Modernisation et d'Intensification de l'Agriculture
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PMI	: Petites et Moyennes Industries
POAS	: Plan d'Occupation et d'Affectation des sols
UGEN	: Union des Groupements Economiques du Nord
UGIED	: Union des GIE du Delta
UMV	: Unité de Mise en Valeur
SOGED	: Société de Gestion du Barrage de Diama
SOGEM	: Société de Gestion du Barrage de Manatali
SV	: Sections Villageoises
VFS	: Valeur du Fleuve Sénégal

SOMMAIRE

	INTRODUCTION	5
I	DIAGNOSTIC DES STRATEGIES ET DES POLITIQUES NATIONALES EN MATIERE D'AMENAGEMENTS HYDRO AGRICOLES DANS LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL	8
1.1	Pertinence des stratégies et politiques nationales en matière d'AHA dans la VFS	8
1.2	Analyse des performances des stratégies et politiques nationales en matière d'AHA dans la VFS	11
1.21	Evolution des stratégies en matière d'aménagement dans la VFS	11
1.2.2	Problématique du réalisme des objectifs en matière d'AHA dans la VFS	16
1.2.3	Problématique du Potentiel irrigable	16
1.2.4	Potentiel aménageable et superficies aménagées	18
1.2.5	Problématique de la mise en valeur	19
1.3	Dynamique des systèmes de production	21
1.3.1	Typologie des Systèmes de production	21
1.3.2	Dynamique foncière	23
1.3.3	Foncier et Rentabilité des systèmes de production	24
II.	LE DIAGNOSTIC JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	29
2.1	Le cadre légal concernant directement les investissements et les AHA	29
2.1.1	Le Code l'eau	29
2.1.2	La loi sur le domaine national	32
2.1.3	La loi d'orientation agro- sylvo- pastorale	39
2.1.4	Le code du domaine de l'Etat	40
2.1.5	Le droit international	41
2.2	Le cadre légal concernant indirectement les investissements et les aménagements hydro- agricoles	45
2.2.1	Le Code des collectivités locales	45
2.2.2	La loi portant transfert de compétences et ses décrets d'application	46
2.2.3	Les systèmes de garantie	47
2.3	Le cadre organique et contractuel des acteurs de l'agriculture irriguée dans la VFS	51
2.3.1	Le cadre organique	51
2.3.2	Le cadre contractuel	56
III.	FORMULATION DE PROPOSITIONS DE SECURISATION JURIDIQUE ET D'OPTIMALISATION DU CADRE INSTITUTIONNEL.	65
3.1	Propositions pour la sécurisation foncière	65
3.1.1	La gestion technique du foncier	67
3.1.2	La gestion juridique	69
3.2	Propositions pour la sécurisation de l'eau	71
3.3	Propositions pour la sécurisation des aménagements hydro agricoles	72
3.4	Propositions pour l'implication des communautés rurales	74
3.5	Propositions de rôles possibles des organisations professionnelles	74
3.6	Propositions pour la mise en conformité des statuts de la SAED avec ses missions en matière sécurisation juridique des AHA	75

IV	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	77
4.1	Pour l'Etat	77
4.1.1	En ce qui concerne le foncier	77
4.1.2	En ce qui concerne les aménagements	78
4.1.3	En ce qui concerne le statut de la SAED	79
4.2	Pour le Communautés Rurales	80
	ANNEXES	81

INTRODUCTION

Le développement de la culture irriguée met au premier plan les problèmes concernant l'appropriation de l'exploitation des terres qui sont situées dans le lit majeur du fleuve et qui sont pour une grande proportion, irrigables.

Le développement hydro agricole de la vallée, en raison des investissements considérables consentis par l'Etat pour la construction des deux barrages et des aménagements réalisés par la SAED, représente un capital national important dont la constitution a nécessité des arbitrages au niveau de l'allocation des ressources publiques. Ainsi, dans un certain sens, le développement de la culture irriguée dans la vallée s'est fait dépend des autres régions du Sénégal. C'est cette mobilisation exceptionnelle des ressources nationales au profit de la vallée qui donne aux pouvoirs publics à la fois le droit et le devoir de prendre en main le développement de la région et c'est également elle qui crée les conditions dans lesquelles doit s'amorcer le développement de la vallée.

Dans la culture irriguée, la terre et l'eau sont indissociables ; en effet, la terre ne produit et donc n'a de valeur que si l'eau y est amenée pour l'irriguer. Ainsi, la gestion de l'eau implique une organisation sociale et institutionnelle appropriée au niveau du périmètre, des canaux et du maillage primaire, secondaire et tertiaire. Elle impose également le respect, de la part des exploitants, d'une discipline concernant notamment le calendrier cultural, le choix des spéculations... D'autre part, le processus de production comprend nécessairement une combinaison d'opérations collectives (au niveau du périmètre et de la maille hydraulique) et d'opérations individuelles accomplies par chaque exploitant dont l'achat, et le stockage, l'utilisation des intrants, certaines façons culturales, les récoltes et la commercialisation.

L'eau et la terre constituent ainsi deux sources fondamentales pour réaliser le développement de la culture irriguée. C'est sans doute pour cela que les pouvoirs publics les ont toujours soumises à un encadrement juridique. La raréfaction de ces ressources et la pression qui s'exerce de plus en plus sur elles, font qu'elles subissent des compétitions très accrues de la part d'acteurs anciens et nouveaux, pour leur contrôle.

Dans ce contexte, le foncier c'est-à-dire le droit sur la terre, n'est qu'une des composantes d'un système complexe combinant à la fois l'organisation technique et sociale de la production et des ressources nationales que sont les barrages, la motopompe et les aménagements. Ces ressources peuvent aussi comprendre une part d'investissement humain dans les cas où les communautés villageoises ont, par leur travail, participé à la réalisation des aménagements. Dans ce système, la terre ne représente pas un capital fixe puisque, par exemple, si les conditions de maintenance des aménagements ne sont pas satisfaisantes, ces derniers se détériorent et la terre en elle-même perd sa valeur. Dans un tel contexte, il n'y a pas de patrimoine foncier en soi et on se rend compte que le foncier n'est qu'une des composantes d'un système beaucoup plus complexe ou les aspects socio économiques, les aspects organisationnels et institutionnels ont une importance au moins égale à ceux proprement juridiques.

A cet égard, les décisions du plan d'actions de Ndiaye de juin 1997, dont la mise en œuvre est inscrite dans le mandat de la 6ème LM de la SAED (1999 à 2001) , celles de 2001 qui en faisaient le bilan tout en fixant des orientations de la 7ème LM ont inscrit « *la sécurisation juridique et foncière des investissements* » plus généralement la « *sécurisation juridique des AHA dans la VFS* » parmi les quatre thèmes/chantiers constituant des préalables pour tout nouvel investissement des bailleurs de fonds dans la zone.

Aussi, dans le contexte actuel de la Vallée caractérisé par l'importance des investissements publics réalisés et par une forte dynamique d'installation de PIP (surtout dans le delta), la sécurisation juridique et foncière des terres irriguées est sans conteste une des contraintes majeures du développement pour les raisons suivantes :

1. Dans les AHA public (GA/AI rétrocedés ou encore sous gestion SAED) et au niveau des PIP des problèmes réels de mise en valeur se posent. En effet, les niveaux de mise en valeur dans la VFS sont non seulement en baisse continue mais ils sont nettement en deçà des objectifs retenus au niveau des stratégies de politique mais aussi par rapport à ceux de la SAED. Cette faiblesse de la mise en valeur met en péril la pérennité technique des AHA de même que leur viabilité du point de vue financier et économique.
2. Cependant, la dégradation de l'intensité culturale (IC) au niveau de la Vallée n'a pas connu la même ampleur dans toutes les zones. Dans la zone du delta, domaine par excellence des GA et des PIP, l'IC est de 40%. Dans la moyenne vallée par contre, notamment à Matam, la moyenne est de 87%. Dans les zones du PIDAM où les périmètres sont entretenus, l'intensité culturale est de 110 %, les producteurs ayant mis en place des règles internes où les terres mal mises en valeur sont reprises et réaffectées.

Mise en valeur et Intensité Culturale

Délégations	2000-2001			2001-2002			2002-2003		
	SA	SC	IC%	SA	SC	IC%	SA	SC	IC%
Dagana	41 240	21 773	53	41 240	23 332	57	41 240	16 431	40
Podor	19 596	9 325	48	19 596	10 365	53	19 596	9 998	51
Matam	5 685	4 982	88	5 685	4 825	85	5 685	4 933	87
Bakel	1 388	1 298	94	1 388	1 181	85	1 388	1 134	82
VFS	67 909	37 378	55	67 909	39 703	58	67 909	32 496	48

3. S'agissant des privés, (PIP), leur historique (à la faveur du décret de reversement des terres des zones pionnières dans les zones de terroir occasionnant des affectations anarchiques), leurs stratégies (l'occupation du foncier est l'objectif premier) n'incitent pas à la réalisation d'aménagements respectant un minimum de normes techniques ou de respect des infrastructures existantes. Enfin, il n'existe aucun plan d'aménagement global de référence. Ces constats expliquent pour beaucoup le fait qu'actuellement peu de ces aménagements réalisés de manière très sommaire, installés sans étude topographique et pédologique préalable, sans respect des pistes ou des ouvrages existants, sans même une garantie vis à vis de la ressource en eau sont encore fonctionnels.

En sus, différentes contraintes d'ordre juridique, limitent le développement de l'agriculture irriguée dans la VFS.

C'est dans ce cadre qu'une étude sur la sécurisation juridique des aménagements hydro agricoles a été initiée par les pouvoirs publics. Cette étude comporte deux phases, la première phase a pour objectifs :

- Premièrement, étudier les pratiques actuelles et les dispositions prévues dans le PDRG et apprécier les différences éventuelles entre les situations des usagers sur les différents types d'AHA de la VFS
- Deuxièmement, étudier le statut foncier actuel et évaluer les possibilités de changement au niveau national et au niveau local par les différentes options offertes par les textes.
- Troisièmement, analyser les garanties juridiques offertes aux investisseurs dans le système actuel pour sécuriser l'investissement.
- Quatrièmement, exploiter les possibilités offertes par les textes et permettant une situation locale sécurisée de la terre, des investissements et des aménagements hydro agricoles.
- Cinquièmement, impliquer les communautés rurales dans la gestion sécurisée du secteur et identifier les rôles possibles des organisations professionnelles agricoles et de l'étendue des responsabilités qui pourraient leur être confiées.
- Sixièmement, mettre en conformité les statuts de la SAED avec ses missions en matière de sécurisation juridique des aménagements hydro agricoles (étude détaillée à réaliser par le Consultant).

En d'autres termes, il s'agit de procéder à un diagnostic de la situation actuelle (le droit et les pratiques en matière juridique et institutionnelle) et formuler des propositions de solutions des difficultés constatées lors dudit diagnostic.

Aussi, le présent rapport comporte-t-il quatre parties, une première partie consacrée à l'analyse de la pertinence et des performances des stratégies et politiques nationales en matière d'AHA dans la VFS en liaison avec les dynamiques des exploitations agricoles ; une seconde partie est consacrée au diagnostic juridique et institutionnelle ; une troisième partie relative à la formulation des propositions de réforme. Enfin une quatrième partie donne les conclusions et recommandations de la mission.

I. DIAGNOSTIC DES STRATEGIES ET POLITIQUES NATIONALES EN MATIERE D'AMENAGEMENTS HYDRO AGRICOLES DANS LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL

1.1 Pertinence des stratégies et politiques nationales en matière d'aménagements hydro agricoles dans la VFS

En matière d'agriculture irriguée, la politique agricole sénégalaise repose essentiellement sur le financement des AHA dans la Vallée du Fleuve Sénégal pour le développement à moyen terme de la riziculture irriguée. En effet, dans cette zone sans tradition d'irrigation, une intervention dirigiste à tous les niveaux du processus de production a été considérée depuis longtemps comme le seul mode d'action possible pour résorber le déficit de la production céréalière du pays (riz notamment) et atteindre rapidement les différents objectifs tour à tour fixés. C'est ce qui a justifié la création de la SAED le 20 janvier 1965.

Le C.I.E⁽¹⁾ puis à sa suite l'O.E.R.S⁽²⁾ ont jeté les bases d'une politique générale d'aménagement du fleuve basée sur la régularisation de son débit dans le triple but d'assurer le développement des cultures irriguées, la production de l'énergie électrique et le transport fluvial. Mais c'est seulement au début des années 70 avec l'accentuation de la crise économique et la multiplication des calamités naturelles au Sahel (sécheresse...) que le Sénégal, la Mauritanie et le Mali ont créé en mars 1972, l'OMVS⁽³⁾ afin de promouvoir les ressources du bassin (eau, électricité, ressources du sous-sol). C'est dans ce cadre que seront mis en place le barrage anti-sel de Diama et le barrage-réservoir/régulateur de Manantali pour un coût total⁽⁴⁾ de 159 milliards Fcfa (dont 35,9 pour Diama)

Le barrage de Diama (démarrage: 1976 et fin des travaux: 1986) se trouve à une vingtaine de kilomètres de Saint-Louis et empêche désormais la remontée de l'eau de mer dans le fleuve ; il possède aussi un lac de retenue de 250 millions de m³ pour l'irrigation et permet l'amélioration du remplissage des dépressions naturelles, tels que le lac R'Kiz en Mauritanie et le lac de Guiers au Sénégal. Sans ce barrage⁽⁵⁾, les prélèvements en eau dans le fleuve pour les besoins de l'irrigation accéléreraient le tarissement du fleuve et la remontée de plus en plus précoce de l'onde de marée. Pour aboutir à une maîtrise totale de l'eau dans les périmètres irrigués du Delta et de la vallée il a fallu en outre réaliser deux digues : une sur la rive gauche et une autre sur la rive droite. Avec la réalisation de ces deux digues, il devenait ainsi possible de maintenir le plan d'eau de l'ouvrage de Diama à la cote de 2,50m en saison sèche.

1 Comité Inter-Etats pour l'aménagement du bassin du Fleuve Sénégal- 1963-68

2 Organisation des Etats riverains du Sénégal -1968-1971

3 (Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal),

4 avec la participation de 12 bailleurs de fonds. 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.

5 COGELS & GAC (1989) selon ces auteurs « selon ces auteurs 1 m³ d'eau pompé sur le fleuve est remplacé instantanément par un 1 m³ d'eau de mer »

Le barrage de Manantali (démarrage: 1976 - fin travaux: 1987) constitue l'ouvrage clé de l'aménagement du fleuve Sénégal. Ce barrage multifonctionnel a été conçu pour un potentiel d'irrigation de 375 000 ha de cultures répartis le long du fleuve, l'alimentation en eau des sites urbains, la production d'électricité (800 GWh/an), le soutien d'un débit d'étiage de 200 à 300 m³/s en saison sèche et le laminage des crues du fleuve Sénégal à 4 500 m³/s à la hauteur de Bakel et à 1500 m³/s pour le Bafing

L'objectif du premier programme (1975-1982 ⁽⁶⁾) de mise en valeur de la zone suite à la réalisation de ces infrastructures était surtout de consolider les actions dont la SAED avait la charge côté sénégalais en l'occurrence des cultures annuelles irriguées de 5000 ha/an au Sénégal et un rendement voisinant 8T/ha.

Comme on le voit, les objectifs affichés à travers la mise valeur hydraulique étaient dès le départ volontaristes et ambitieux. Afin de maîtriser l'espace local pour les besoins de la diffusion de ce modèle l'une des mesures importantes que l'Etat a prise a été d'abroger le régime de tenure traditionnelle des terres. En lieu et place fut promulguée la Loi sur le Domaine National (Loi n°64-46) qui classe les terres en quatre catégories : zones urbaines, zones classées, zones de terroirs, zones pionnières.

Mais c'est son décret d'application (65-443) qui va consacrer la décomposition/recomposition de l'espace rural deltaïque. En effet désormais dans les zones pionnières notamment dans le Delta « les terres sont mises en valeur dans des conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement. A cet effet, des portions de ces zones sont affectées par décret, soit à des communautés rurales existantes ou nouvelles soit à des associations, coopératives ou tout autre organisme créé sur initiative du Gouvernement ou avec son agrément et placés sous son contrôle ».

L'intervention de la SAED trouvait désormais un cadre légitime. Parmi les premiers effets, il faut mentionner le peuplement de cette région et la généralisation de la riziculture irriguée qui deviendra la composante principale des systèmes de production dans la zone.

Cette stratégie dirigiste que l'Etat Sénégalais, appuyée par ses partenaires au développement, comportait, au début, tous les éléments devant aboutir à une Révolution Verte de type asiatique⁷ grâce notamment à l'aménagement d'une zone à haute productivité et la construction de grandes infrastructures hydrauliques.

Partant de là, un dispositif est mis en place et fonctionne selon les principes et modalités suivants :

- Le fonctionnement des "exploitations agricoles" est organisé suivant les différents types d'aménagements (Grands Aménagements, Aménagements intermédiaires, Périmètres Irrigués Villageois).

⁶ OMVS (Programme à Moyen-Terme de 1975-82)

⁷ GRIFFON M., WEBER J., 1996- La « Révolution doublement verte » : économie et institutions.in Cahiers Agricultures : 5:239:242.

Typologie des aménagements

Grand périmètre public (GPP) : aménagement terminal de taille moyenne à élevée (généralement supérieure à 50 ha), ayant nécessité des investissements publics importants. Il dessert plusieurs usagers ou groupes d'usagers (organisations paysannes). Les A.I (Aménagements Intermédiaires) qui seront réalisés après sont des variantes des GPP avec des superficies plus petites

Périmètre irrigué villageois (PIV) aménagement terminal de taille faible (généralement inférieure à 50 ha), n'ayant pas nécessité d'investissements importants pour sa réalisation (par rapport aux grands périmètres publics), financé sur fonds publics (avec éventuellement une participation des usagers). Il dessert un groupe d'usagers appartenant à un même village. Les périmètres villageois (PIV) sont réalisés dans la Moyenne Vallée dans les années 70 et 80, sur financement public (300 000 F/ha à la fin des années 70 à 1 million de F/ha à la fin des années 80), avec le souci de compenser les effets de la sécheresse. Les PIV sont transférés, dès leur réalisation, aux organisations villageoises (qui souvent participaient aux investissements avec du travail). Ils constituent un groupe très hétérogène mais sont bien souvent caractérisés par un manque de fiabilité et de fonctionnalité ; ce qui explique leur sous utilisation et leur abandon progressif. Le groupe motopompe à moteur diesel est l'élément le plus fragile de l'installation.

Périmètre irrigué privé (PIP) : C'est un aménagement terminal financé sur fonds privés Les périmètres privés (PIP) ont été réalisés sur initiative et financement privé entre 1989 et 1993. Essentiellement localisés dans le Delta (78 %) ils se caractérisent par une insuffisance de l'aménagement foncier (planage imparfait, absence de drainage) qui ne permet pas d'assurer le maintien des performances du fait de coûts d'irrigation élevés, d'un enherbement et d'une salinisation. Seuls près de 20 % de ce potentiel offrent des conditions normales d'exploitation.

- L'ensemble du foncier est géré par la SAED qui aménage les terres et attribue aux producteurs la superficie irrigable en fonction de la taille des familles. La gestion de l'eau et l'entretien des périmètres et des grands axes hydrauliques restent sous la responsabilité de la SAED qui fait payer aux agriculteurs une redevance par hectare cultivé. Les producteurs, dont certains sont des immigrants⁽⁸⁾ qui se sont installés dans les années 60 dans le cadre d'opérations de peuplement. Ils sont en général organisés en coopératives puis en "Sections Villageoises" (S.V), elles-mêmes subdivisées en "Groupements".

Les conséquences de cette stratégie seront visibles au niveau des superficies et des populations rurales et des finances publiques notamment :

- Les superficies aménagées atteindront rapidement 10.000 ha dès 1971. En 1986, avant le début du désengagement de la SAED, elles atteindront presque 27.000 ha. En 1972, les premiers aménagements qui ne permettaient qu'une irrigation par submersion contrôlée⁹ (*système pluvio-fluvial*) seront totalement repris pour permettre une maîtrise totale de l'eau. Par la suite ces superficies n'évolueront presque plus, les programmes de réalisation de nouveaux périmètres irrigués pour un besoin de rééquilibrage seront concentrés dans la moyenne et haute vallée. Ces aménagements ont nécessité des travaux et des équipements importants en termes d'investissements (environ 1 million de Fcfa / HA au début des années 70 et 3 millions de FCFA à la fin des années 80), ainsi que des charges récurrentes.
- La population rurale s'est accrue rapidement notamment dans la zone du delta soit du fait des opérations de colonisation soit tout simplement par le fait de migrations spontanées. Entre 1960 et 1968, la population est passée de 8.000 à 28.000

⁸ Les villages de colonisation construits par la SAED: Boundoum Barrage-1965; Boundoum Nord et Boundoum Est-1966; Kassack Nord et Kassack Sud-1966) et par l'Armée : Savoigne-1966.

⁹ La technique de « *submersion contrôlée* » est originaire d'Asie du Sud-Est (Plateaux du Mékong) où les Français l'ont connue lors de la colonisation. Elle a été transposée en Afrique occidentale durant la période coloniale.

personnes (BCEOM, 1984). Par la suite cette croissance sera plus modérée mais restera largement supérieure à la croissance démographique nationale sur la période 76-82 tout au moins. En 2000, la population directement concernée par l'agriculture irriguée au niveau de la VFS est estimée à 600.000 personnes⁽¹⁰⁾.

Durant toute cette période, la politique en matière d'AHA n'est ni programmée ni réalisée selon un schéma d'ensemble. Elle est effectuée cuvette par cuvette en fonction des opportunités offertes par les bailleurs de fonds.

Du point de vue économique, le mécanisme mis en place par l'Etat Sénégalais pour rentabiliser le système était, jusqu'en 1994, basé sur l'instauration en amont d'un prix administré du paddy avec une garantie d'achat par la SAED qui collectait, transformait dans ses deux rizeries et commercialisait. En aval, le mécanisme était fondé sur la protection du riz local grâce à un monopole public d'importation par la CPSP et de commercialisation du riz à des prix administrés.

Avec la mise en œuvre des politiques d'ajustement (LPDA, DPDA, PASA) le modèle sera remis en cause d'autant plus que toutes les évaluations effectuées aboutissaient aux mêmes conclusions négatives : ce système de développement avait atteint ses limites. L'étude GERSAR-CACG 1991 in « Le Plan Directeur de Développement Intégré pour la Rive gauche de la Vallée du Fleuve Sénégal » dresse le constat suivant :

- « échecs répétés des périmètres irrigués, grands ou petits, principalement par défaut d'entretien et de responsabilisation des usagers » ;
- « coûts sans cesse croissant des aménagements, posant le double problème d'une rentabilité de moins en moins évidente de la riziculture irriguée et d'un financement de moins en moins assuré »

1.2 Analyse des performances des stratégies et politiques nationales en matière d'aménagements hydro agricoles dans la VFS

1.2.1 Evolution des stratégies en matière d'aménagement dans la VFS

L'analyse de l'évolution de l'agriculture irriguée dans la VFS (particulièrement dans le Delta) permet de procéder à un certain nombre de constats à partir des indicateurs suivants :

- les types d'aménagement⁽¹³⁾ avec leur localisation ;

10SAED : Evolution de la politique d'aménagement, programme d'activités et éléments de perspectives, Août 2001

13 Le type d'aménagement peut-il constituer un critère de différenciation des zones étudiées ? Nous pensons que oui ! En effet, les méthodes d'intervention en termes de « pratiques » et de « techniques » varient en fonction des types d'aménagement (G.A, PIV, PIP). D'ailleurs une étude de la SAED (SAED/DPDR/Oct.1996: -Contraintes agro-techniques à la production rizicole et pratiques paysannes dans le delta du Fleuve Sénégal) montre que sur un échantillon de 65 parcelles suivies : 7 parcelles soit 10% qui ont adopté un itinéraire intensif sont localisées dans les G.A (avec un rendement moyen de 5,19 t/ha); 33% de l'effectif (parcelles localisées aussi dans des G.A) ont adopté un itinéraire semi-intensif (rendement moyen : 4,21 t) et enfin 53,8% des parcelles ont adopté un itinéraire technique extensif (rendement:2,90t); l'essentiel de ces parcelles étant localisée dans des PIP.

- les pratiques et techniques agricoles en vigueur notamment en termes de mise en valeur.

S'agissant des aménagements mis en place par la SAED, on constate une évolution positive des superficies aménagées mais aussi de leur répartition dans les différentes zones de la VFS (cf. fig.n°1). En effet, trois phases se distinguent nettement dans ce processus :

- jusqu'en 1986, veille du désengagement de la SAED, la superficie aménagée atteignait environ 27.000 HA ;
- de 1986 à 1998, en moins de dix ans, la superficie aménagée avait atteint 83.500 HA soit plus du triple ;
- à partir de 1987 (début du désengagement de la SAED), s'amorce la politique de transfert des AHA aux producteurs (Unions Hydrauliques). Celle-ci va atteindre son point culminant en 1999 (Tab n°1 en annexe). Sur 17.189 ha de GA et AI, 82% sont transférés et 18% font l'objet d'un transfert partiel (Tellel - Grande Digue et les cuvettes du Lampsar dans le Delta).

Dans un souci de pérennisation de ces aménagements dont la SAED assure pour le compte de l'Etat la maîtrise d'ouvrage déléguée, le transfert de la gestion s'est opéré sur la base de contrats de concession (ou de transfert), avec toutefois un certain nombre de mesures conservatoires et d'accompagnement. Ainsi la SAED a établi pour chacun des périmètres des notes d'entretien et de gestion (NEG) qui définissent les règles de fonctionnement des réseaux et équipements, la nature et les coûts des travaux d'entretien à réaliser pour maintenir l'outil de production en bon état de fonctionnement. Ces NEG ont été établies souvent de manière théorique, et s'écartent des coûts réels constatés.

L'analyse de la répartition des superficies aménagées par délégation donne les constats suivants :

- Dagana compte une superficie totale aménagée de 61.500 HA soit les 2/3 des superficies totales aménagées dans la VFS . Sur ce total, le GA comptent pour 30% tandis que les PIP sont à 60%. Les PIV sont marginaux avec 3% ;
- Podor compte une superficie totale aménagée de 22.600 HA soit 24% des superficies totales aménagées dans la VFS. Sur ce total, les PIV représentent 45% des superficies alors les deux autres types d'aménagements représentés (GA et PIP) occupent les mêmes superficies soit 27% ;
- Matam compte 7.500 HA soit 8% des superficies totales aménagées. Dans cette zone à dominante PIV (80% des superficies aménagées), les aménagements intermédiaires ne comptent que pour un plus de 10% des superficies ;
- Bakel ne compte que 3% des superficies totales aménagées soit 2.600 HA . Cependant, elle est la zone de prédilection des PIV au niveau de la VFS avec 92% des superficies.

Cette prédominance des PIV dans les zones de Matam et Bakel s'expliquent du fait que ces aménagements ont été introduits d'abord dans la moyenne vallée au moment de la grande sécheresse de 1973/74. Après une phase d'expérimentation sur 300 HA de 1974 à 1976, ils seront généralisés dans la moyenne et basse vallée.

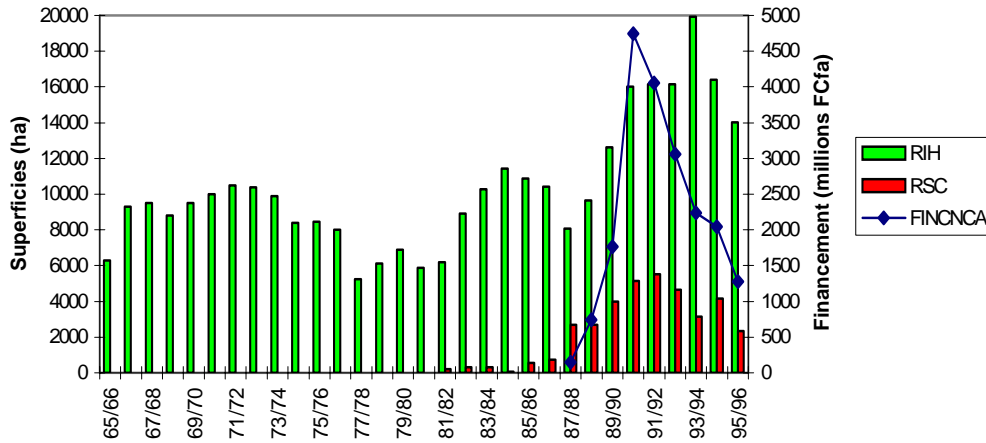
Comme on peut le constater, les enjeux en termes de sécurisation des AHA se posent surtout au niveau de la zone de Dagana (Delta) qui concentre les 2/3 des superficies totales aménagées dans la VFS mais également 75% des superficies aménagées en GA pour l'ensemble de la vallée (soit 19.500 HA sur un total de 25.800 HA). Mais ce qui est surtout à noter, c'est la dynamique des PIV dans la zone (environ 60% des superficies aménagées).

L'importance actuelle des superficies aménagées dans la zone du Delta s'explique par deux phénomènes :

- D'abord, jusque vers les années 1976 et 1977, le Delta est l'unique réceptacle des aménagements réalisés par la SAED. En effet ce n'est qu'en 1979 que les attributions de la SAED seront étendues aux départements de Podor, Matam et Bakel. Par ailleurs un effort important avait été fait par la SAED au début des années 1990 pour faire progresser les superficies aménagées de 13.000 HA en 1989 à 22.400 HA en 2003. En particulier, le projet Irrigation IV (1993), mis œuvre dans la délégation de Dagana, a permis la réhabilitation et l'extension de grands aménagements hydro agricoles dans cette zone.
- Ensuite, par le rôle important joué par le secteur privé, notamment à partir de 1987 dans la zone du moyen delta. En effet, à partir de cette date (15), qu'entre en jeu le décret 87-720 reversant les zones pionnières dans les zones de terroirs. Ce processus a également été amplifié par les financements accordés par la CNCAS, dont l'implantation remonte à 1987(cf. Graphique 1) et par ceux obtenus par des Organisations Fédératives d'Agriculteurs à travers le Projet FED/PME, les paysans et les nouveaux producteurs vont faire progresser les terres aménagées sous forme de P.I.P.

15 Il faut souligner que historiquement c'est dans le Moyen-Delta (Ronkh) que la « révolte » des populations contre la régie SAED a pris naissance notamment à travers la naissance des Foyers autonomes des jeunes de Ronkh (ASESCAW). Ce mouvement qui revendiquait l'autogestion paysanne fera tache d'huile dans la zone et participera grandement à l'éclosion progressive des Foyers/ villages (1967-1970), puis des PIP/ familiaux (1987-1990) et aujourd'hui des P.I.P individuels. Comme on le voit donc La LDN ne fera qu'accélérer le processus. (Cf. BELLOT J.-M.,1990-Paysans du Delta face aux aménagements rizicoles de la SAED.in Espaces Tropicaux n°2, Talence, CEGET-CNRS pp.189-207).

Graphique n°11 - Evolution superficies cultivées (hivernege et saison chaude) et financement crédit campagne



C'est ainsi que l'implantation des P.I.P dans la zone connaîtra une dynamique fulgurante : dans la Communauté Rurale de Ross-Béthio⁽²⁰⁾, un recensement effectué par une équipe de l'ISRA a permis d'évaluer les terres affectées à 22.000 HA ; cette même enquête concluait cependant à leur sous utilisation.

Dans le Moyen Delta , il s'est aussi développée, à la faveur du décret de reversement des terres, une stratégie collective d'occupation de l'espace notamment par le mouvement associatif (UGEN, ASESCAW, UGIED etc.). Une bonne partie des bénéficiaires de ces attributions de terre était constituée de néo-ruraux (fonctionnaires déflatés ou retraités, entrepreneurs de Saint-louis). Cette situation, loin d'être conflictuelle, était plutôt une alliance⁽²¹⁾ entre résidents et non-résidents car les nouveaux arrivants disposaient de capitaux et de savoir-faire. Cependant, la plupart de ces néo-ruraux pratiqueront des détournements de crédit ; certains parleront de «GIE-fantômes»²² créés tout juste pour accéder à un crédit et abandonner l'agriculture. Les villageois (dont certains seront employés par ces néo-ruraux) s'appliquaient dès lors à récupérer les équipements abandonnés.

Cette expansion des superficies a surpris l'ensemble des structures impliquées dans le développement de la région, à commencer par la SAED chargée de l'aménagement. Rien n'était prévu pour contrôler ce mouvement.

20 La CR de Ross Béthio dispose de 120 000 ha de terres agricoles dont 80 000 ont déjà fait l'objet d'affectations anarchiques , la plupart de ces terres n'ayant jamais été aménagées. L'autre CR importante M'bane est concernée par les pourtours du Lac de Guiers (50 à 100 000 hectares) qui attirent aujourd'hui la plupart des investisseurs privés (5200 hectares aménagés et 2500 hectares mis en culture en 2003).

21 CIEPAC-Op.Cit.

22 CIEPAC-Op.Cit.

25 Les aménagements privés accaparent les bordures des émissaires et adducteurs (Cf : Gorom)

- Il n'existait aucune obligation de déclaration de respect de norme technique ou de respect des infrastructures existantes²⁵.
- Il n'existait aucune disposition de type financier (prêts à long terme) pour favoriser ou inciter les exploitants à réaliser des aménagements respectant un minimum de normes techniques.
- Il n'existait aucun plan d'aménagement global du delta, sur la base duquel aurait pu être organisés et répartis les aménagements privés.

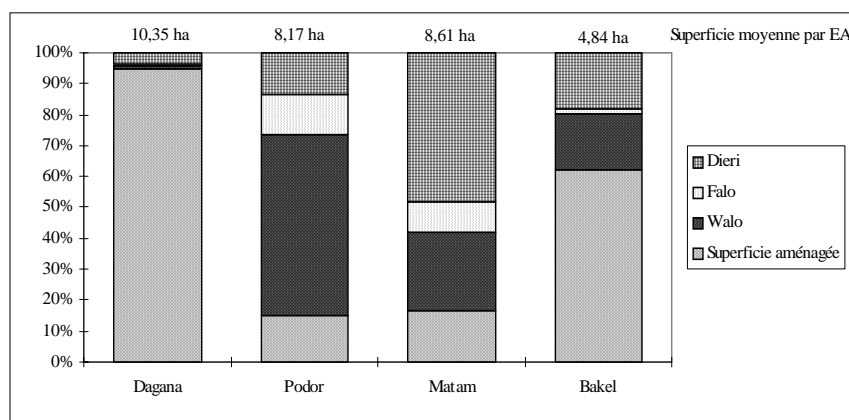
Toujours est-il que le domaine aménagé dans la zone du Delta, jadis constitué de superficies réalisées sur financements publics à gestion collective (G.A & A.I), s'est diversifié avec une grande partie des terres aménagées par les privés en gestion individuelle.

La superficie irriguée disponible moyenne par exploitation s'est accrue avec deux effets principaux :

- D'une part, en créant une différenciation selon la taille entre exploitations agricoles.
- D'autre part en créant une différenciation selon le mode d'irrigation (irrigation individuelle et irrigation collective).

Cette dynamique a été confirmée dans le cadre du suivi⁽²⁶⁾ des exploitations de la VFS réalisée par la SAED (Fig. n°2) . En effet, la composition de ce disponible foncier diffère fortement d'une délégation à une autre ; ce qui par ailleurs constitue certainement une des caractéristiques les plus importantes de différenciation des systèmes de production de la VFS. A Dagana, les superficies aménagées représentent 95 % du disponible foncier , confirmant encore le fait que dans le Delta, l'agriculture irriguée constitue bien l'activité agricole principale. Le développement des aménagements privés dans la zone et notamment dans le Moyen-Delta a favorisé le développement de grandes exploitations agricoles²⁷ utilisant une main-d'œuvre salariée autochtone

Figure 2 : Composition du disponible foncier moyen par exploitation agricole par département



Source : SAED, 1996

1.2.2 Problématique du réalisme des objectifs en matière d'AHA dans la VFS

La filière rizicole dans la VFS a occupé cette dernière décennie avec la signature du PASA en 1994 une place importante dans les stratégies de développement de l'agriculture irriguée au

26 Etude sur le suivi des exploitations agricoles dans la VFS (1993 à 1996).

27 Dans les années 80 la superficie par adhérent variait en moyenne de 0,2 ha dans les PIV à 1,5 ha dans les GA . Au niveau même des GA , cette superficie évoluait entre 1,1 ha à Dagana / Podor et 2,2 ha dans le Delta. Cf Bonnefond et Caneill 1982 in « les systèmes de culture irriguées et les Unités de production paysannes sur la rive gauche du Fleuve Sénégal. Orstom, mars 1982

Sénégal. Toutefois il faut rappeler que la problématique des AHA dans la VFS et précisément les objectifs en termes de contribution de la filière rizicole dans la stratégie d'autosuffisance céréalière au Sénégal ont été fixés d'abord comme on l'a vu dans le premier programme de mise en valeur⁽²⁸⁾ de la zone (5.000 HA/an et un rendement voisinant 8T/HA) dès le démarrage de la réalisation des deux barrages avant que successivement, la NPA (1984) , puis le Plan céréalière (1986) et enfin le PDRG (1991) ne deviennent des documents de référence en matière de planification économique dans la VFS. Ces documents de stratégie comme beaucoup d'autres par la suite (PISA, DOS etc.) ont tour à tour fixé des objectifs en termes de superficies à aménager et d'intensité culturale dans cette zone.

- Le Plan céréalière sur la base du constat que « le développement à grande échelle des cultures irriguées est le seul garant d'une croissance stable des productions agricoles »⁽²⁹⁾ avait « affecté » à la SAED, un rythme d'aménagement de 3.500 ha/an et un taux d'intensité culturale de 1,35 avec à terme (an 2000) une superficie exploitée de 109.000 HA ;
- Le PDRG reprenant le même constat mais moins ambitieux et pour le même horizon (an 2000) se basait sur une superficie exploitée de 53.000 ha avec un taux d'intensité culturale de 1,48 ;
- Le PISA élaboré plus récemment (1997) réévaluait de manière volontariste à 83.590 ha (an 2000) les superficies exploitées avec comme intensité culturale 1,3. En même temps, le PISA prévoyait une croissance de la production nationale de paddy irrigué de 398% entre 1996 et 2000.

Ce bref rappel soulève la problématique du réalisme des paramètres techniques dans la définition des stratégies politiques et soulève en même temps aussi la nécessité d'une clarification du potentiel des superficies aménageables, celles réellement aménagées et enfin celles mises en valeur au niveau de la VFS ces dernières années.

1.2.3. Problématique du Potentiel irrigable

Les estimations faites par la FAO en 1977 font état d'une superficie irrigable de 240.000 HA inclus dans l'ensemble géographique plus vaste que constitue la vallée alluviale (Waalo). Les superficies ainsi évaluées sont basées sur l'hypothèse de régularisation totale du Fleuve et de sélection a priori des zones irrigables en fonction de la morphologie des cuvettes et de l'accessibilité de la ressource en eau .De même, 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 devrait porter plus d'attention aux sols de « diéri », plus légers et irrigables par aspersion. Celle-ci qui est aujourd'hui pratiquée par quelques grands opérateurs privés, mais aussi par de petits agriculteurs, semble être la solution la plus adaptée à certaines zones.

Pour rendre compte de l'ensemble des systèmes de production et projeter les « POAS », le PDRG a raisonné en 1991 sur des ensembles qui varient de 493.000 à 576.000 HA. Plus récemment (1996), la SAED a procédé à une étude dans la zone du Delta qui montre que (Tab n° 3) sur une superficie totale cartographiée de 265.407 HA, 56.828 HA sont déjà aménagées ce qui est sans commune mesure avec la surface irrigable initiale (39.473 HA) indiquée dans l'étude FAO pour le Delta

Ces observations montrent que le potentiel irrigable est certes très important. Toutefois son importance réelle, sa répartition entre la rive droite et la rive gauche reste à déterminer or c'est

²⁸ OMVS (Programme à Moyen-Terme de 1975-82)

⁽²⁹⁾ Plan céréalière, mai 1986

un préalable à toute stratégie de planification basée sur la maîtrise de la ressource. En effet, cela est d'une importance cruciale en terme d'affectation des quotas d'eau d'irrigation au niveau des États riverains.

Cette insuffisance de maîtrise de la ressource explique le programmation erratique des objectifs : en rive gauche, les objectifs de surface ont été régulièrement révisés à la baisse. Comme on l'a vu, le Plan céréalier prévoyait en 1984, 109.000 HA pour l'an 2000 (hors agro-industrie). Or cet objectif n'était plus prévu par le PDRG (Tab. n° 4, 5 et 6) que pour 2017 (88.000 HA 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) soit env. 100 000 HA au total.

Bien qu'il soit prématuré voire hasardeux de fixer des objectifs quantifiés dans l'état actuel d'avancement des études, il semble que le potentiel irrigable et aménageable pour les deux rives du Sénégal ne doive pas excéder 150. 000 HA au total ; ce qui n'autorise en fait que des extensions limitées des superficies irriguées³⁰.

Par ailleurs, les hypothèses de calcul pour la capacité de gestion du barrage sont basées sur des surfaces potentielles aménagées de 150.000 ha. Au-delà de ce plafond, la garantie d'approvisionnement pourrait être remise en cause. Par conséquent, il serait plus judicieux de passer d'une demande théorique (exprimée en hectares plus ou moins assortie de coefficients théoriques d'intensité culturale), à une demande effective réelle. C'est seulement sur cette base, qu'il serait possible d'établir et de gérer une politique de l'irrigation dans la VFS.

Ainsi, l'idée encore prédominante « *d'une contribution significative et croissante de la Vallée à l'autosuffisance nationale* » doit être abandonnée et la question qui se pose est plutôt de savoir à quelles conditions un noyau dur en matière de riziculture (prenant en compte la nature des sols. cf. encadré 2, les ressources hydriques) pourrait être maintenu pour servir de base de départ à une croissance modérée mais durable de l'irrigation dans la zone.

³⁰ Rabès J., mars 1998- Problématique de trois systèmes irrigués en Afrique (Fleuve Niger ,Fleuve Sénégal, Lac Alaotra) Séries Etudes de la DGCID / Ministère des Affaires étrangères. 2000

ENCADRE 2- Caractéristiques des sols

Les sols hollaldé et faux-hollaldé, particulièrement aptes à la riziculture, sont caractérisés par une capacité de drainage interne très faible. En effet pour ces types de sol la percolation varie de 1 à 3 mm/j (RAES et Alii, 1993). En raison de l'évapotranspiration élevée (5,5 mm/j en saison froide et 8 mm/j en contre saison chaude (Raes et Alii, 1992) la concentration en sel de la lame d'eau augmente rapidement dans une parcelle sous culture. Si l'évacuation de ces sels par percolation est insuffisante, la zone racinaire du sol est de plus en plus salée conduisant à une baisse de rendement. La baisse de rendement intervient dès que la salinité de la lame d'eau atteint 1500 mS/m (ADRAO, 1993). C'est pour cette raison que les sols *hollaldé* doivent être gérés correctement afin d'éviter tout problème de salinité et en particulier la pratique de lessivage des sols en début de campagne accompagnée de deux à trois vidanges par campagne peut être considérée comme une bonne méthode de gestion.

Les sols « Fondés » moins argileux (30 à 40%) mais très compacte (50 à 70% de sables fins), pauvres en matières organiques et en azote et moins riches en bases échangeables que les sols *hollaldés*. Par contre leur teneur en sodium est plus élevée. Ces sols sont pauvres en phosphore total et leur pouvoir fixateur est très élevé pour cet élément. Plus légers que les sols *hollaldés*, les *fondés* sont caractérisés par une percolation de 4 à 5 mm/j et sont aptes à évacuer les sels contenus dans l'eau d'irrigation par drainage interne. Ce sont des sols aptes surtout pour les cultures de diversification. Cependant la riziculture dans ce type de sol est possible, mais nécessite une grande consommation d'eau ce qui peut contribuer à l'élévation du niveau de la nappe phréatique salée. Cette élévation de la nappe phréatique augmentera exponentiellement la quantité de sel apportée par capillarité. Aussi la pratique de la riziculture sur ces types de sols reste dangereuse. Mais la pression exercée sur ces terres du fait de la proximité des sources d'irrigation est grande et la plupart des nouveaux aménagements faits par les privés sont localisés sur ces sols légers : Plus de 50% des aménagements privés (PIP et PIV) l'ont été en zone *fondé* et le pourcentage aménagé pour ce type de sol est le plus élevé comparé aux autres (33%).

Les sols sableux dunaires du diéri très perméables (percolation > 6mm/j) sont composés de sols sub-arides brun-rouges, très pauvres en matière organique et en éléments fins (moins de 5 % d'argile). Seuls 8% des sols ont été aménagés (maraîchage).

1.2.4. Potentiel aménageable et superficies aménagées

En rive gauche, dans l'état actuel des aménagements structurants, le potentiel aménageable brut s'établirait à 90.462 HA, soit 60 % du potentiel irrigable et aménageable pour l'ensemble des deux rives du Sénégal.(cf. tab.n° 7)

Pour déterminer les surfaces nettes aménagées, il a été déduit simplement 15% des surfaces brutes. Toutefois, une autre enquête de la SAED (1997) avait permis de classer tous les aménagements en trois catégories (tab. n°8) :

- classe 1 : périmètre en bon état, permettant d'irriguer de façon convenable en maîtrise totale de l'eau ;

- classe 2 : périmètre dégradé, permettant cependant d'irriguer mais avec des contraintes ;
- classe 3 : périmètre totalement dégradé, ne permettant pas l'irrigation.

C'est pourquoi dans l'évaluation des superficies aménagées et exploitables par type d'aménagement et par délégation (Fig. 1) il serait plus indiqué de tenir compte de ces données réelles. Cependant, l'estimation par nos soins des IC a en tenu compte.

De manière générale, il est souhaitable pour la SAED que les données notamment en termes de superficies aménagées, soient clarifiées et standardisés afin de leur donner plus de cohérence : à titre d'exemple pour les superficies de Matam les données divergent sensiblement (Tab. n° 8 : 7960 ha ; Fig. 1 : 5685 ha).

1.2.5. Problématique de la mise en valeur

L'analyse de la dynamique de la mise en valeur des aménagements réalisés dans la VFS constitue un autre aspect important qui permet de statuer sur les performances des systèmes de production notamment en termes d'une part d'intensification et de rentabilité des activités et d'autre part de pérennisation des investissements qu'ils soient d'origine public ou privée.

On a pu observer la dynamique fulgurante des aménagements dans le delta notamment à la faveur des financements obtenus des institutions comme la CNCAS. L'occupation des terres a été l'objectif premier et ceci est confirmé par l'évolution des niveaux d'IC⁽³²⁾ sur la période 1993-1995 où l'on a passé dans les PIP⁽³³⁾ d'une I.C de 58% (1993/94) à 28% en (1995/96) . Ce constat explique pour beaucoup le fait qu'actuellement peu de ces aménagements sommaires soient toujours fonctionnels (seulement 10 % d'après la SAED)³⁴.

De manière incontestable il faut dire que les niveaux de mise en valeur en général dans la VFS sont non seulement en baisse continue mais sont aujourd'hui nettement en deçà des objectifs affichés au niveau des stratégies de politique mais aussi par rapport à ceux de la SAED.

Sur une longue période, en comparant les situations du début de l'intervention SAED jusqu'en début 90 (graphique 2) avec les situations durant ces trois dernières campagnes (Tab. n° 8), on observe que les niveaux d'IC sont passés de 60-70% à 50% (données de la campagne 2002/2003). Pour 2002, l'objectif fixé à la SAED était de 135 %.

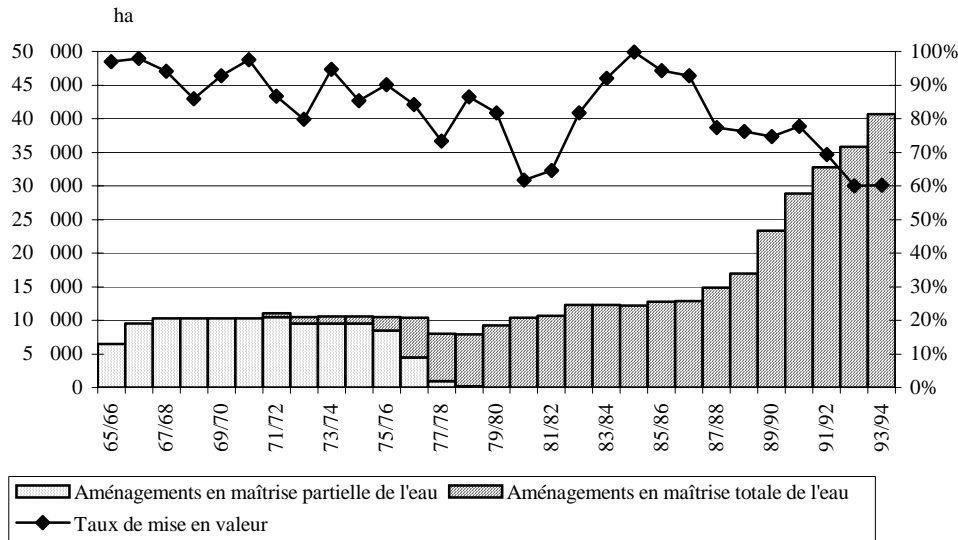
Ce diagnostic sur l'évolution négative de l'IC dans la VFS doit toutefois être tempéré : si la zone du delta est surtout mise en cause, par contre, dans la moyenne vallée, notamment à Matam, la tendance globale est favorable (60%) à très favorable dans les zones du PIDAM où les périmètres sont entretenus l'intensité culturale est de 110 %. Les producteurs ayant mis en place des règles internes où les terres mal mises en valeur sont reprises et réaffectées (notamment aux femmes),

32 Intensité Culturelle est le rapport entre superficie cultivée et superficie aménagée exploitable

32 Cf. Diagne Y. 1997

34 SAED : Evolution de la politique d'aménagement, programme d'activités et éléments de perspectives. Août 2001

Graphique 2 - Evolution des superficies aménagées et du taux annuel de mise en valeur.



Source : DIAGNE 1974, OMVS 1980, SAED 1990 et SAED 1994

Pour la SAED⁽³⁵⁾, l'évolution défavorable de l'I.C niveau de la Vallée et donc les difficultés de la double culture sont le fait de la non maîtrise du calendrier cultural par les riziculteurs (mauvais enchaînement entre la saison chaude et l'hivernage lié à la non disponibilité des financements). C'est là une donnée importante liée elle même aux modes d'organisations en vigueur dans la zone de la VFS notamment des relations à l'intérieur des organisations (surtout celles de base) et entre les organisations aux différents niveaux du système ⁽³⁶⁾.

Les attributaires de parcelles (cf. encadré 3) qui ne peuvent exploiter par défaut de remboursement, favorisent le gel de leur unité de mise en valeur (UMV). Si à l'intérieur du périmètre, plusieurs UMV se retrouvent dans cette situation, c'est l'exploitation du périmètre qui est ainsi compromise. Les Unions Hydrauliques ont aussi l'habitude de consentir des prêts non sécurisés aux OPB en contentieux avec la CNCAS à partir de prélèvements directs sur leurs comptes de dépôt à terme (DAT). Si ces pratiques permettent aux OPB de disposer de l'eau d'irrigation et d'intrants agricoles, elles ont l'inconvénient de mettre en péril les conditions de maintenance et de pérennisation de l'AHA.

Les relations entre l'OPB et l'Union hydraulique doivent être clarifiées et contractualisées en ce sens que la première est attributaire de terre et est à la fois client et adhérent de l'Union, alors que la seconde n'est pas attributaire des terres, mais elle est gestionnaire des infrastructures rétrocédées et constitue un fournisseur de l'OPB.

Ces problèmes organisationnels contribuent fortement à la faiblesse de la mise en valeur mais d'autres facteurs agro techniques (superficies de moins en moins exploitables) participent

³⁵ SAED : Intensification de la riziculture irriguée dans la VFS : acquis et perspectives. Mars 2001.

³⁶ SAED, Octobre 2003 Les perspectives d'une meilleure valorisation des AHA réalisés sur financement public : mode d'intervention de l'Etat, Role et place des acteurs

également dans les anticipations de mise en culture des producteurs³⁷ dans la VFS. L'évaluation (cf.tab. n° 7) des superficies aménagées et exploitables par type d'aménagement montre que globalement au niveau de la VFS, 20% des superficies aménagées ne sont pas exploitées pour des raisons agro techniques ; lesquelles en sus des problèmes de salinité, sont liées d'une part à des problèmes de dégradation très poussée des infrastructures hydrauliques, et d'autre part à une conception inadaptée des périmètres ou à un mode de construction inapproprié des ouvrages (canaux non compactés). Les insuffisances qui en résultent ont pour effet de provoquer une réduction progressive de la mise en valeur puis à la longue un abandon pur et simple des surfaces exploitées.

1.3 Dynamique des systèmes de production

1.3.1. Typologie des systèmes de production

Sous l'impulsion la SAED, la trajectoire générale des systèmes de production de la VFS s'est complètement modifiée. Aux anciens systèmes⁽³⁸⁾ se sont substitués aujourd'hui des systèmes de culture essentiellement rizicoles.

La typologie actuelle établie par la SAED distingue quatre types d'exploitations³⁹ dans la VFS (en fait il s'agit plutôt de système de culture) :

- (i) l'entreprise rizicole à objectif commercial, fortement mécanisée et utilisant seulement de la main d'œuvre salariée et exploitant un aménagement de 10 à 100 hectares. Elle est équipée de groupes motopompes diesel et elle a été réalisée sur financement privé. Ce type d'entreprise se rencontre essentiellement dans le Delta ;
- (ii) l'exploitation familiale à objectif commercial, fortement mécanisée et utilisant exclusivement de la main d'œuvre familiale. Elle exploite un aménagement de 3 à 10 hectares, dont environ le tiers dans un grand périmètre public réhabilité et le reste dans des aménagements du même type que l'entreprise commerciale. Ce type d'exploitation est typique du Delta et de la Basse Vallée ;
- (iii) l'exploitation familiale à objectif alimentaire prédominant, moyennement mécanisée (récolte manuelle) et utilisant exclusivement de la main d'œuvre familiale. Elle exploite de 1 à 3 hectares dans un grand périmètre public réhabilité. Ce type d'exploitation est typique des grands périmètres du Delta et de la Vallée ;
- (iv) l'exploitation familiale à objectif alimentaire, non mécanisée et utilisant exclusivement de la main d'œuvre familiale. Elle exploite de 0,2 à 0,8 hectares dans un périmètre villageois et elle est équipée d'un groupe motopompe diesel. Ce type d'exploitation se rencontre dans la Basse ou Moyenne Vallée.

En fait il s'agit de systèmes dont le critère essentiel de différenciation est le facteur terre en l'occurrence la SAU qui peut être localisée exclusivement en zones PIP (i), partiellement en zones GA et PIP (ii), exclusivement en zones GA (iii) et en zones PIV (iv).

³⁷ Pour Daouda GAYE, Président des Unions de producteurs privés de Dagana la non mise en culture pour cause de salinité est une donnée essentielle : « entre 1997-1999 Grande Digue Tellel a vécu cette situation dramatique du fait que les producteurs voulaient exploiter mais étaient dans l'impossibilité de le faire »

³⁸ Cf. Boutillier & Schmitz, 1987 ; Tourrand JF & Landais E. 1994

³⁹ Rapport sur l'agriculture - CICES, Septembre 2002

ENCADRE 3- Les différents modes de tenure et de faire valoir

Les enquêtes de la SAED distinguent trois grands types de faire valoir pour les parcelles irriguées en fonction du mode de tenure des parcelles.

❑ **Les terres en faire valoir direct.** Ce sont des terres attribuées en propre aux membres de l'exploitation et exploitées par ces derniers. Dans la grande majorité des cas, pour les parcelles aménagées, ces terres ont été obtenues à travers une organisation de producteurs (qui peut la retirer si l'attributaire ne rembourse pas ses dettes, voir infra). C'est le cas pour les parcelles sur les aménagements publics, et une grande partie des parcelles sur les extensions et sur les PIV. Pour les PIP, les producteurs peuvent avoir reçu du Conseil Rural des attributions à titre individuel ou au nom d'un GIE familial

❑ **Les terres données en prêts ou en location.** L'attributaire d'une parcelle peut la prêter selon différentes modalités :

➤ **Prêts gratuits.** Ce type de prêt est fréquent entre membres d'une même famille (au sens large) pour des raisons souvent sociales. On l'observe fréquemment aussi en dehors des relations familiales, dans le cas de certaines exploitations qui disposent d'une superficie trop importante par rapport aux disponibilités financières notamment, pour la mettre en valeur en totalité. Les prêts ont en général une durée limitée.

➤ **Prêts payants.** Dans ce mode de faire valoir, on peut regrouper le **métayage** (*rempetien*) où l'attributaire reçoit de son métayer 1/3 à 1/2 de la production après déduction des charges, et les **locations** contre paiement d'une petite somme en numéraire.

➤ **Prêts avec une contre-partie en nature.** Ce mode de faire valoir est assez répandu sur les PIP dans le delta. Il correspond en fait à une mise en commun de facteurs de production entre un attributaire qui dispose de la terre et un "associé" qui apporte le groupe motopompe et/ou des intrants. L'attributaire prête une partie de sa superficie contre la mise à disposition d'eau ou d'intrants. Ce mode de faire valoir est donc très particulier et se confond souvent à un prêt gratuit. Il s'observe au niveau de nombreux PIP dont les détenteurs (structurellement ou temporairement) n'ont pas les moyens de les exploiter entièrement.

❑ **Les terres empruntées ou louées.** Ce mode de tenure correspond à une inversion des modalités décrites au point précédent. Pour une exploitation donnée, il peut y avoir des emprunts à titre gratuit, les terres reçues en métayage, les terres acquises temporairement moyennant la mise à disposition de facteurs de production (groupe moto-pompe ou intrants), la location de parcelles payées en espèce.

Les modes de tenure particuliers. Dans ce groupe se retrouvent des modes de tenure qui correspondent à des adaptations apportées par les paysans aux contraintes de l'organisation de la production.

On distingue :

❑ **Les terres retirées pour cause de non remboursement d'exigible.** Un attributaire de parcelle qui n'a pas pu honorer ses dettes vis à vis de l'organisation paysanne (O.P.) à laquelle il appartient peut perdre le contrôle de sa parcelle sur décision de l'organisation paysanne. Une autre personne intéressée (en priorité un adhérent de l'organisation mais quelques fois une personne extérieure) se charge de payer la dette et peut exploiter la parcelle aussi longtemps que l'attributaire initial ne lui aura pas remboursé la somme correspondant à cette dette. Tout ceci se fait sous l'égide de l'organisation paysanne qui est l'interlocuteur de la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Elle peut le faire d'autant plus facilement qu'elle est souvent l'attributaire officiel de la terre. Enfin, on notera que ce système est hérité de la période où la SAED gérait les aménagements.

❑ **Les terres obtenues après paiement des dettes d'un attributaire.** Ce mode de tenure est l'inverse du précédent.

❑ **Les alternances collectives ou familiales.** Il s'agit de terres qui sont exploitées à tour de rôle par des membres d'exploitations différentes et qui en sont les attributaires communs. Ce mode de tenure se rencontre le plus souvent sur des PIV qui ont un caractère communautaire (tout le village ou toutes les femmes du village - à travers le groupement féminin - sont membres et donc attributaires de facto des terres du groupement). - Les terres reçues ou données en "confiage". Ce mode de tenure est très particulier et assez rare. Un attributaire confie sa parcelle à une tierce personne n'appartenant pas à son exploitation. Celui-ci la cultive et restitue l'ensemble de la production après déduction des charges monétaires

Source : SAED-Suivi des exploitations agricoles, 1996

Cette typologie ne fait que confirmer la dynamique foncière en vigueur dans la zone. Cette dynamique expliquerait la présence actuelle de trois archétypes de systèmes⁽⁴⁰⁾ :

- les Exploitations familiales traditionnelles à reproduction simple qui se sont maintenues dans le temps qu'on retrouve tout aussi bien dans le delta (GA) que dans la Basse ou Moyenne Vallée. (PIV) ;
- les Exploitations pluriactives du Delta (avec des revenus extérieurs souvent) présentant les caractéristiques des systèmes en transition. Elles sont issues des systèmes traditionnels et sont localisées dans les GA et PIV/PIP dans le Delta.
- les Exploitations entrepreneuriales qui présentent les caractéristiques des systèmes de production émergents dans le Delta depuis une dizaine d'années (1987). Ces systèmes sont constitués d'exploitations privées (GIE) qui se développent sans le concours de l'Etat ou de la SAED en mettant à profit des opportunités d'aménagement près de la ressource en eau sur des terres attribuées par la CR.

1.3.2 Dynamique foncière

S'agissant précisément des stratégies foncières, un phénomène qui a été déjà observé (Cf. LE GAL P. Y, 1995)⁴² prend de l'ampleur notamment dans la zone du Delta durant toute la période post-dévaluation accentuant ainsi l'accumulation foncière par une minorité d'agriculteurs et surtout par une nouvelle catégorie de simples spéculateurs fonciers liés étroitement aux Conseils Ruraux⁴³. Cette stratégie doit être mise en corrélation avec le contexte suscité indirectement par l'étude commanditée par l'Etat (Plan d'action foncier 1996)

Au niveau des systèmes de production de la zone, les constats de la SAED⁴⁴ mettent en exergue la bonne rentabilité des systèmes de production : « *les rendements rizicoles annuels sur l'ensemble de la vallée sont passés en moyenne de 4,1 T/HA en 1996/97 à 5,3 T/HA en 199/00 avec une proportion de plus en plus croissante de producteurs dépassant en moyenne 5 T/HA* ».

L'évolution du contexte économique née de l'après dévaluation a 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* » (SAED, mai 2003).

La SAED elle-même sous l'impulsion des bailleurs de fonds (Plan d'Actions de Ndiaye en 1997) recentre ses missions notamment au niveau de la 5ème et 6ème Lettre de mission autour de deux fonctions notamment la maîtrise d'ouvrage déléguée de la part de l'Etat pour l'aménagement hydraulique (CDI) et l'organisation de l'espace rural (POAS).

40 Diagne Y., 1997-Ajustement structurel, Systèmes de production et filières rizicoles. Thèse de Doctorat en économie INRA-Dijon /France

42 P. Y. LE GAL mentionne, sans toutefois pouvoir quantifier le phénomène, en donnant comme exemple la récupération de parcelles sur l'aménagement de Thiagar par des commerçants de Rosso. "Les riziculteurs du delta du fleuve sénégal face à la dévaluation du franc cfa : quelques éléments d'analyse et de réflexion". CIRAD-SAR. Avril 95. Notre enquête de suivi nous aura aussi révélé un précédent assez important au niveau de l'aménagement réhabilité de Dagana où l'inéligibilité au crédit CNCAS d'une bonne partie des sections villageoises en 1994/95 avait amené l'union à louer une partie de l'aménagement à un homme d'affaire (fournisseur-entrepreneur agricole) moyennant la fourniture par le locataire des intrants nécessaires pour l'exploitation de l'ensemble du casier

43 RABES J. mars 1998 « 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. A 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 aménagement » in : Problématique de trois systèmes irrigués en Afrique (Fleuve Niger, Fleuve Sénégal, Lac Alaotra)

44 SAED-Bilan mise en valeur 2002-2003 et prévisions mise en valeur 2003-2004. Mai 2003

A travers ses deux problématiques c'est la question foncière qui est posée notamment sa gestion sécurisée dans une perspective de rentabilité des systèmes de production et de pérennisation des AHA axes principaux du PDRG.

1.3.3 Foncier et rentabilité des systèmes de production

Le potentiel d'activités reste très diversifié et en même temps rentable financièrement (cf.Tab.n°10) malgré la faiblesse de l'intensité culturale dans la VFS (moins de 50%).

Pour ce qui concerne les liens entre la taille des systèmes et leurs résultats technico-économiques, en l'absence d'enquêtes d'exploitation, l'analyse menée sur la base d'interviews et de revue documentaire a permis de dégager les éléments de discussions techniques⁵⁶ ci-après (cf.Tab.n°11) :

- le niveau relativement peu performant du point de vue rendement des Exploitations entrepreneuriales (PIP), ce qui confirme leur stratégie orientée essentiellement sur l'accumulation foncière avec peu ou pas d'immobilisations⁵⁸ au détriment d'une stratégie d'intensification. Ces promoteurs, avec une superficie trois fois supérieure, ont des budgets de culture presque identiques à ceux de l'entreprise familiale à objectif commercial. Ceci montre encore que la différenciation fondée uniquement sur la taille n'est pas opérationnelle au niveau de la zone, dès lors que l'autre caractéristique pertinente notamment le statut de la main-d'œuvre (extérieure) n'est pas explicitée comme c'est le cas ici.
- le maintien et la viabilité financière des Exploitations familiales traditionnelles à objectif alimentaire (GA) ; ce constat confirmant que les pratiques⁵⁹ d'intensification ou de semi-intensification sont surtout observées dans les GA.
- la fragilité techniques des exploitations localisées au niveau des PIV (réalisant moins de 3,5 T/ha) dont l'autosuffisance n'est guère assurée

Pour avoir d'autres éléments d'analyse, deux autres recoupements ont été opérés :

⁵⁶ Depuis l'arrêt de l'appui CIRAD en 1996, les études technico-économiques de suivi des exploitations ne sont pas assurées au niveau de la SAED

⁵⁸ On peut parler de croissance d'une exploitation agricole si elle augmente sa superficie pour assurer un meilleur emploi des facteurs fixes (immobilisations) déjà présents

⁵⁹ SAED/DPDR, 1996-Contraintes agro-techniques à la production rizicole et pratiques paysannes dans le delta du fleuve Sénégal

i) Sur la base des conclusions de l'étude du CIRAD, (Tab n°13) concernant des observations conduites dans les périmètres de Thiagar, Boundoum et Pont-Gendarme , des calculs ont été effectués par nos soins sur la base d'une seule campagne rizicole. Deux renseignements importants peuvent être tirés de ces données complémentaires :

- ❑ au niveau même des GA ,la non-viabilité financière des exploitations réalisant moins de 3,5 T/ha avec une superficie cultivée de moins d' 1 ha (0,4 ha) . Ceci confirmant la non non-viabilité financière en général de toutes les exploitations de la zone en deçà d'un rendement de 3,5 T/ha avec une superficie inférieure à 1 ha.
- ❑ les exploitations avec un rendement supérieur à 4,5 T sont largement majoritaire (48% de l'échantillon) dans les GA ; 80% des exploitations en classe 1 obtiennent un rendement d'au moins à 3,3 t/ha⁶⁰
- ❑ On observe que le coût de l'irrigation représente entre 20 et 27% des charges de culture, ce qui n'est pas très élevé ⁶¹.

ii) Prenant en considération les renseignements tirés de l'étude⁶² des caractéristiques agro techniques des PIP localisés au niveau de l'axe Gorom-Lampsar (70 % des promoteurs issus de Boundoum et Diawar), le constat montre qu'environ 65% des superficies sont exploitées , que l'utilisation du matériel est aussi très faible dans tous les types de matériels (sauf les GMP) de même que la main-d'œuvre salariée (3 promoteurs sur la soixantaine) ;

Par ailleurs, ces PIP ont des capacités d'autofinancement très faibles. Qu'il s'agisse des aménagements structuraux, comme pour les aménagements directs et les équipements et matériels, le financement sur fonds propres ne dépasse pas 7% des exploitants. Pour tous les postes le recours au crédit ou aux subventions est la règle. Enfin un autre enseignement important tirés de cette étude concerne les formes de contreparties (garanties) que ces promoteurs estiment pouvoir faire valoir. En effet, par ordre d'importance, on trouve « aucune garantie » (42%) ensuite « la terre attribuée » (35%).

L'ensemble des observations tirées à la fois des constats au niveau des typologies présentées, des enquêtes ponctuelles, des caractéristiques des systèmes au niveau des GA et ainsi que celles décrites au niveau des PIP nous amènent aux considérations suivantes :

Au niveau de la typologie des exploitations :

- L'analyse des systèmes de production montre que des pratiques se sont développées et on trait à l'accumulation foncière, l'implantation d'exploitations de type entrepreneuriales mais qui toutefois ne présentent pas certaines caractéristiques des systèmes classiquement reconnus en agriculture comme préfigurant un capitalisme agraire. En effet, leur niveau de capitalisation est faible et leur organisation du travail est encore basée pour l'essentiel sur la main d'œuvre familiale.
- Le financement a influencé l'évolution des structures des exploitations. Dans la VFS, les crédits de campagne, essentiellement accordés par la CNCAS ont évolué très vite. En 1987/88 l'encours de crédit était d'environ 100 millions FCFA ; en

⁶⁰ A l'Office du Niger les exploitants réalisant moins de 3T/ha sont exclus des aménagements

⁶¹ la redevance hydraulique supportée par les producteurs du bassin de l'Anambé est de 80 000 F/ha avec des rendements inférieurs à 4 tonnes obtenus dans des aménagements de type intermédiaire.

⁶² Etude de faisabilité d'un schéma d'aménagement en vue d'un raccordement des PIP- Rapport de phase 1/ AGRER-ISC GMBH-SIC- mars 2004

1990/91 cet encours dépassait 7 milliards de FCFA avant de stabiliser aujourd'hui autour de 2 milliards de FCFA. Aussi, les coûts du crédit, très onéreux pendant longtemps (14 à 17% de 1988 à 1996), ont légèrement baissé à partir de 1997 (12,5%) et se situent depuis 1998 à 7,5 % à la faveur de la politique de relance de l'agriculture initiée par les pouvoirs publics. Les prêts d'équipements (CNCAS, et FED/PME dans une moindre mesure) ont eu à atteindre plus d'un milliard Fcfa64 (Tab n°14). On constate que le taux d'équipement des exploitations (% et type de matériel disponible et fonctionnel) a été surtout favorable dans le delta notamment dans le Haut Delta et surtout dans le Moyen Delta.

- En matière de main-d'œuvre, on peut admettre que dans le Delta (même si par ailleurs l'on ne dispose pas de statistiques sur l'évolution de la main-d'œuvre agricole), il y a eu tendance ces dernières années, à un développement des structures agraires sous l'impulsion du crédit avec comme résultante une intensification⁶⁵ des systèmes de production et une substitution progressive du capital au travail (Cf. LE Gal ;1995)⁶⁶.

L'analyse de l'évolution des systèmes de production (trajectoire, finalité) dans la VFS n'est pas simple pour des raisons techniques et organisationnelles et du fait aussi qu'un travail de suivi et d'analyse exhaustif fait cruellement défaut. A part les travaux effectués sporadiquement⁶⁷ et ciblant des zones particulières, une connaissance actualisée (structures, typologie, facteurs qui influencent la croissance...) des systèmes de production au niveau de la VFS reste à établir.

Au niveau de la promotion de systèmes de production de type entrepreneurial :

Les objectifs du PDRG, ceux de la SAED actuellement, visent la promotion de ces types de tels systèmes. Cet objectif ne pourrait se réaliser qu'en combinant deux démarches :

- la mise en œuvre du programme de raccordement prévu portant sur 1.200 HA nettes⁶⁸ de PIP (960 sur le long du Gorom Aval et 240 HA le long du Lampsar) avec des critères de taille des SAU et sélection des promoteurs bien définis ; mais également au niveau même des aménagements (GA) en resserrant les critères de désaffectation pour défaut de mise en valeur ou insuffisance de rentabilité (cas des agriculteurs de l'Office du Niger)..
- L'installation de promoteurs privés en lieu et place des agriculteurs défailants doit être étudiée et envisagée dans les moyen et long terme comme alternative au gel des parcelles pour défaut de remboursement par exemple (Cf. problématique de la mise en valeur). De toute manière, le processus de redimensionnement des GIE et de restructuration des SV à l'intérieur des GA avec pour effet l'augmentation des superficies attribuées, est en effet inéluctable compte tenu de conditions de plus sélectives du financement de la CNCAS ou même des autres opérateurs de crédit potentiels.

⁶⁴ (Cf. SAED-Recensement des propriétaires de matériels agricoles motorisés et leurs équipements. Rapport d'étape n°8)

⁶⁵ Selon LE GAL P.Y, l'intensification dans les périmètres irrigués « peut se traduire par 3 objectifs complémentaires: augmentation des rendements, accroissement du taux d'occupation du sol à travers double culture voir triple culture, amélioration qualité de la production ». In: Irrigation et intensification: quelques réflexions et interrogations CIRAD/SAD/Montpellier. Systèmes Irrigués. Actes des rencontres de Montpellier/2 Sept.1992

⁶⁶ LE GAL P.-Y., 1995-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. Thèse de Doctorat INRA/Paris Grignon /p.25.

⁶⁷ CIRAD

⁶⁸ 2000 ha bruts

L'installation des privés est liée à la promotion d'une agriculture irriguée durable permettant de mieux sécuriser les investissements hydro agricoles. A cet effet, l'opportunité doit être saisie de valoriser au niveau de la VFS certaines avancées réalisées ces dernières années au niveau des pratiques techniques mais aussi de rompre avec le statut quo actuel au niveau des GA.

Des gains de productivité sont réellement possibles à court terme tant en ce qui concerne les rendements et la double culture, que la diversification, même si l'objectif d'une intensité culturale retenu par le PDRG (1,48 en 2000) n'est pas envisageable à moyen terme

Le contexte actuel est très propice pour favoriser ces gains de productivité du fait que ces dernières années, surtout dans le Delta, les pratiques techniques des producteurs ont beaucoup évolué dans les domaines suivants :

- Le calendrier cultural : les semis effectués à la période recommandée sont passés de 78 % en 1995/96 à 87 % des superficies totales de la vallée en 1999/00.
- La carte variétale : la carte variétale de la vallée du fleuve Sénégal a changé ces dernières années avec un net recul de la Jaya et l'IKP (79 % des superficies cultivées en 1996/97 contre 23% en 1999/00) au profit des variétés Sahel (Sahel 108, Sahel 202) et l'IR1529 qui ont connu un regain d'intérêt (61 % des superficies en 1999/00). En effet, ces variétés sont connus pour leur potentiel (10 -11 t/ha) et semblent répondre aussi pour leurs cycles aux préoccupations des producteurs.
- Les semences certifiées : La bonne progression notée en 1998/99 (54 % des superficies) s'est estompée en 1999/00 (35 % des superficies) en raison surtout de l'exportation vers les pays limitrophes (Mauritanie et Guinée Bissau) d'une bonne partie de la production semencière. La disponibilité en qualité et en quantité du matériel végétal est une exigence dans le cadre de l'intensification de la riziculture, c'est pourquoi la SAED en relation avec les différents partenaires travaille à la restructuration et à la redynamisation de la filière semencière
- La diversification (Cf. Tab n°14). Plusieurs études ont déjà analysé les opportunités dans ce cadre⁶⁹. Ce qui est intéressant de souligner, c'est que la diversification n'est plus perçue systématiquement comme une alternative au riz mais plutôt comme une activité économique complémentaire ayant sa propre dynamique et ses contraintes (capacités de transformation, moyens de conservation et de conditionnement, demande). Pour l'instant certaines activités (tomate, oignon) ont démontré leur capacité à mieux rentabiliser les investissements hydro agricoles. La mise en place de stratégies de promotion d'autres productions à haute valeur ajoutée destinées à l'exportation⁷⁰ (arachide de bouche, ail, autres légumes et fruits, lait, viande et œufs...) permettrait de jeter les bases de systèmes de production favorisant le développement de PME-PMI.

Au niveau de la relation entre les structures des exploitations et la problématique de leur financement

La culture irriguée ainsi que la réalisation et la maintenance des aménagements nécessitent des ressources financières importantes. La CNCAS étant actuellement le seul intervenant pour le crédit agricole, les mesures qu'elle a prises (croissance zéro, remboursement des arriérés à 100%, etc.) ont une incidence directe sur les niveaux de mise en valeur des périmètres.

⁶⁹ dont la dernière est l'étude de raccordement des PIP dans le Gorom-Lampsar ; mars 2004

⁷⁰ Une étude est programmée dans le cadre du PDMAS « mise en place d'un système de veille commercial et technique sur les produits d'export »

L'analyse des entretiens avec les acteurs de la VFS montre qu'au delà du foncier, la problématique de l'accès au financement est devenue une contrainte importante en matière de sécurisation. Ceci justifiant d'ailleurs l'observation évoqué dans l'étude citée à savoir la possibilité évoquée par les promoteurs de l'axe Gorom-lampsar de donner en garantie leurs parcelles.

Pour l'essentiel, es producteurs jugent les modalités de financement inadaptées. De leur point de vue, le chevauchement des campagnes de production agricole (hivernage, saison sèche froide, saison sèche chaude) exige un mode de financement annuel qui seul permet de surmonter les contraintes actuelles de remboursement.

Dans la couverture des besoins en crédit de leurs exploitations, il est important de prendre en considération les différents niveaux de besoin notamment :

- Les crédits d'aménagement (des prêts à long terme sont nécessaires aux exploitants "privés" pour réaliser ou parfaire l'aménagement interne de leurs parcelles).
- Les crédits d'équipement (les conditions de crédit doivent être compatibles avec les contraintes d'utilisation et de capacité de remboursement)
- Les crédits d'exploitation dont la durée doit être adaptée aux programmes de cultures pour éviter des ruptures de trésorerie ;
- Les crédits de commercialisation sont nécessaires pour permettre de garantir des prix de cession optimal du paddy .

Du point de vue de l'offre de crédit, le marché « monopolistique » actuel du crédit constitue une contrainte de taille dans l'évolution des structures de production. En effet, l'intervention dans la zone des autres opérateurs (Banques privées, PMIA, FCCS, FCSB, ACEP) présents est actuellement marginale du moins en ce qui concerne le financement des structures (aménagements du foncier).

II. LE DIAGNOSTIC JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

Le diagnostic juridique et institutionnel a pour objet d'identifier les règles applicables aux investissements et aux aménagements hydro agricoles, de les confronter aux pratiques des différents acteurs, de déceler le cas échéant les insuffisances à combler en termes de dispositions nouvelles à adopter ou de dispositions existantes à appliquer.

Ce diagnostic s'articulera autour de trois points :

- le cadre légal concernant directement les investissements et les aménagements hydro agricoles
- le cadre légal concernant indirectement les investissements et les aménagements hydro agricoles
- le cadre organique et contractuel des acteurs de l'agriculture irriguée dans la vallée du fleuve Sénégal

2.1 LE CADRE LEGAL CONCERNANT DIRECTEMENT LES INVESTISSEMENTS ET LES AMENAGEMENTS HYDRO AGRICOLES

L'agriculture irriguée met en œuvre l'eau, la terre, des ouvrages publics. Cette combinaison a des incidences directes sur le l'environnement. Ainsi, le cadre légal concernant directement l'agriculture irriguée est constituée par le Code de l'eau, la loi sur le domaine national, le Code du domaine de l'Etat et le Code de l'environnement. Il faut souligner que, compte tenu du statut international du fleuve, le droit international doit être pris en considération.

2.1.1 Le Code l'eau

- *Loi n° 81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l'Eau*
- *Décret n° 98-556 du 25 juin 1998 portant application des dispositions du Code de l'eau relatives à la police de l'eau*
- *Décret n° 98-1025 du 23 décembre 1998 portant approbation du règlement du service de l'eau « potable »*
- *Décret n° 98-557 du 25 juin 1998 portant création du Conseil Supérieur de l'eau*
- *Arrêté n° 009060 du 14 décembre 1998 portant création et fonctionnement du Comité Technique de l'eau*
- *Décret n° 98- 555 du 25 juin 1998 porte application des dispositions du Code de l'eau relatives aux autorisations de construction et d'utilisation des ouvrages de captage et de rejet*

Il est constant que l'eau, contrairement à la terre, relève d'un régime particulier, tant dans sa gestion, son utilisation, que par rapport au droit qui s'applique à elle. En effet, c'est la loi 81-13 qui détermine le régime de l'eau, quelque soit sa nature, sa localisation et sa surface ; l'eau est du ressort du Domaine Public de l'Etat. Le Domaine Irrigué entre dans le Domaine Public Fluvial ; sont donc concernés tous les cours d'eau, fleuve, bras de fleuve, confluent, défluent, rivières, marigots, lacs et cuvettes. Le Domaine Public artificiel comprend les canaux d'irrigation et de drainage et leurs dépendances (art. 6 de la loi 76-66).

Le Code de l'eau, instauré par la loi 81-13 du 4 mars 1981 est le texte le plus incomplet de tout l'arsenal juridique s'appliquant ou pouvant s'appliquer au Domaine Irrigué. Ainsi, malgré le régime juridique particulier accordé à l'eau, la loi de 1981 n'est pas allée plus loin que la distribution de l'eau dans le cadre domestique urbain et rural. Elle ne s'est pas intéressée clairement à son utilisation agricole. Il y a là un flou total, d'autant plus qu'il n'y a pas de décret d'application qui étend dans le sens, la gestion et l'utilisation de l'eau en agriculture, sauf si cela est lié à des sociétés concessionnaires qui n'ont pas pour ambition la distribution de l'eau à usage agricole de grande envergure, comme c'est le cas du domaine irrigué.

La loi de 1981 ne fait que déterminer le régime des ouvrages hydrauliques. Il résulte en effet, de ce code que les ressources hydrauliques font partie du domaine public. Les ressources en eau sont un bien collectif et leur mise en exploitation sur le territoire national est soumise à une autorisation préalable (art.12). Le prélèvement de l'eau est aussi soumis à la perception d'une redevance, sans qu'il ne soit spécifié la part de l'agriculture d'envergure.

En plus, l'article 24 et l'article 25 prévoient qu'un décret pris sur rapport conjoint des ministres chargés de l'Hydraulique et de l'Assainissement et du ministre de tutelle de l'organisme concessionnaire, peut accorder des concessions de service public pour l'exploitation des eaux pour les besoins propres aux établissements public, aux sociétés nationales (on aurait pu imaginer une telle concession à la SAED), ou aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de l'Etat, ou à des tiers lorsque leur installation présente un caractère d'intérêt général.

En plus, et pour conforter cette idée, les articles 28 et 29 du code de l'Eau prévoient que les concessions de service public fondées sur l'utilisation des eaux et approuvées par décret, sont accordées à titre onéreux et pour une durée indéterminée aux personnes morales publiques ou privées ou aux personnes physiques exerçant une activité d'intérêt général. Là aussi, l'agriculture irriguée n'entre pas dans les catégories visées, d'autant plus que compte tenu de l'intérêt général qui s'y attache, il est prévu la possibilité d'une redevance symbolique.

En terme juridique, et pour conforter cette exclusion, même si le Code de l'Eau vise l'irrigation aux articles 40 et 41, il s'agit de captage, donc seule une catégorie bien précise d'irrigants est concernée et en supposant qu'il s'agit du captage d'eau souterraine, pour lequel il faut une autorisation qui fixe la superficie maximum à irriguer ainsi que, le volume annuel et le volume d'eau journalier maximum. C'est ce qui ressort de l'article I du décret 98-555 du 25 juin 1998 portant application des dispositions du code l'eau relatif aux autorisation et d'utilisation d'ouvrages de captage et de rejet.

Cette réglementation trouve toute sa pertinence dans la vallée du fleuve Sénégal (VFS) où la pratique de l'agriculture irriguée implique la mobilisation importante du potentiel hydraulique au niveau des cours d'eau ou de leurs défluent. Ainsi, son application pourrait aider, sans doute à la rationalisation de la gestion des eaux de surface et souterraines, ainsi que de leur préservation. C'est à cet objectif que répond aussi la création d'organes de technique de l'eau institués par le décret 98-557 du 25 juin 1998 et l'arrêté n° 009060 du 14 décembre 1999. S'ils sont intelligemment adaptés au contexte de la zone irriguée, ces organes seraient un cadre efficient de concertation et de coordination entre les différents acteurs qui interviennent dans l'utilisation et la gestion de l'eau. Aussi, permettraient-ils soit de prévenir, soit d'arbitrer ou de résoudre les conflits liés à l'utilisation des ressources en eau. Ces dispositions pourraient utilement être exploitées dans le cadre de Charte du Domaine Irrigué, instrument de prévention et de gestion des conflits par excellence.

Le mode d'irrigation et d'utilisation de l'eau dans le Domaine irrigué échappe bien à cette logique, notamment tant en terme de volume. Au total, la loi de 1981 portant code de l'eau n'est pas efficacement applicable au Domaine Irrigué de la vallée, à moins que, tirant argument des articles 40 et 41, un décret n'intervienne pour spécifier et mettre ce Domaine en phase avec une gestion rationnelle et moderne de l'eau.

Comme déjà précisé, la loi n° 81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l'Eau prévoit que des concessions de service public, fondées sur l'utilisation des eaux et approuvées par décret pris sur rapport des ministres chargés de l'Hydraulique et de l'Assainissement, et du ministre de tutelle de l'organisme concessionnaire, après avis du ministre chargé des domaines, sont accordées à titre onéreux aux personnes morales publiques ou privées, ou aux personnes physiques exerçant une activité d'intérêt général pour une durée déterminée. La redevance peut être symbolique compte tenu du degré d'intérêt général de l'activité du concessionnaire.

Le captage d'eau superficielle au moyen d'installations fixes ou mobiles ou au moyen d'ouvrages de dérivation ne peut être fait que sur autorisation accordée, après enquête, par le ministre chargé de l'Hydraulique et de l'Assainissement.

De même, toute extension ou modification d'installations est soumise à une nouvelle autorisation. L'autorisation de captage pour l'irrigation fixe la superficie maximum à irriguer, le volume annuel et le volume d'eau journalier maximum.

Au terme de cette revue des dispositions du Code de l'eau, on peut retenir que l'eau est une dépendance du domaine public de l'État et qu'en conséquence les ouvrages de captage et de conduite de l'eau sont des dépendances du domaine public de l'État.

Toutefois certains actes réglementaires prévus par le Code de l'eau ne sont pas encore adoptés. Il s'agit :

- des décrets prévus à l'article 69 du code de l'eau qui doivent avoir pour objet la fixation des régimes et des conditions d'utilisations des eaux affectées à l'élevage, à l'agriculture, à la sylviculture, la pisciculture, à l'industrie, à la production d'énergie hydroélectrique, aux industries minières et aux industries touristiques ;
- des décrets de concessions en faveur des établissements publics ou sociétés régionales de développement ou pour des exploitations présentant un intérêt socio-économique particulier ou bénéficiant des dispositions du Code des investissements réalisées par des personnes privées, prévus à l'article 70 du Code de l'eau ;
- le décret prévu à l'article 77 du Code de l'eau qui devait fixer les règles de modification des propriétés, les interdictions, les droits et devoirs des individus et personnes en cas de force majeure, sécheresse, inondations et calamités naturelles ;
- le décret prévu à l'article 79 du Code de l'eau qui devait définir les modalités de détermination des périmètres de protection, de l'enquête hydrogéologique et des servitudes à mettre en œuvre ;
- les arrêtés prévus à l'article 80 du Code de l'eau qui doivent fixer pour chaque cas particulier les limites des périmètres de protection et leurs caractéristiques
- le décret prévu à l'article 88 du Code de l'eau qui doit fixer les modalités du tracé des servitudes vicinales

2.1.2. La loi sur le domaine national

- Loi n° 64- 46 du 17 juin 1964 relative au domaine national
- Décret n° 64- 573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64 - 46 du 17 juin 1964
- Décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation des terres du domaine national situées dans les communautés rurales

Les terres du domaine national sont détenues par l'État qui assure leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement. Ces terres sont réparties en quatre catégories : les zones urbaines, les zones classées, les zones de terroirs et les zones pionnières. Les terres du domaine national autres que celles situées dans les zones urbaines et les zones classées sont réparties en zones de terroirs et en zones pionnières par des décrets après avis des comités régionaux de développement.

Les zones de terroirs correspondent aux terres régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture et l'élevage. Elles sont affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et leur exploitation sous le contrôle de l'État et conformément aux lois et règlements.

Les zones pionnières sont constituées par les autres terres non classées dans aucune des autres zones. Leur mise en valeur est assurée dans des conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement. Ainsi des portions de ces zones sont affectées par décret soit à des communautés rurales soit à des associations coopératives ou tous autres organismes créés sur l'initiative du gouvernement ou avec son agrément et placés sous son contrôle. Ces terres affectées par décret ne peuvent être immatriculées par l'État que pour la réalisation d'opérations d'utilité publique. Il en est de même des terres de la zone des terroirs.

Encadré n°4

La gestion des anciennes zones pionnières

Le décret n° 87-720 du 4 juin 1987 a reversé la zone pionnière du Delta dans la zone de terroirs et a décidé que la gestion de l'ensemble des terres irrigables du département de Dagana relève des communautés rurales. Cette décision est assortie de la possibilité reconnue à l'État de retenir et d'immatriculer les terrains d'assiette des projets déclarés d'utilité publique.

Il s'agit là d'une réponse de l'État aux politiques d'ajustement structurel en matière foncière qui s'est traduite par son désengagement dans la gestion des ouvrages et équipements hydro agricoles et la responsabilisation des collectivités locales et des producteurs à la base. Mais cette politique de désengagement s'est traduite par un certain nombre de confusions entretenues jusque là d'une part par la SAED dans ses interventions et d'autre part par les communautés rurales. Cette situation prive les producteurs, dans certains cas, d'un interlocuteur déterminé.

Les terres des zones pionnières constituées par les terres du domaine national situées dans le département de Dagana ont été créées par les décrets n°65-443 du 25 juin 1965 et n°72-1393 du 6 décembre 1972. Il résultait de ces décrets que les terres relevant de ces zones étaient affectées à la SAED, qui devait établir un plan de mise en valeur qui distinguerait les zones de culture, les zones de parcours et les zones réservées à des usages d'intérêt général.

Les zones de culture faisaient l'objet d'une concession par la SAED au profit de coopératives agricoles qui devaient les exploiter conformément aux dispositions des contrats-type annexés à ces décrets. Ces contrats-type définissaient les obligations respectives des deux parties.

Ces décrets confiaient à la SAED toutes les attributions de tous les services et établissements intéressés par la mise en valeur agricole du Delta et de la cuvette de Dagana.

Ils maintenaient sur place tous les occupants et exploitants des terres du domaine national situées dans cette zone sauf désaffectation prononcée pour les motifs et dans les conditions prévues par la réglementation sur le domaine national par les conseils d'administration des coopératives auxquelles les intéressés étaient tenus d'adhérer. Mais si le retrait était prononcé pour des motifs d'intérêt général, les coopératives étaient tenues de mettre à la disposition de l'affectataire une parcelle équivalente. Ces anciennes dispositions continuent à pousser parfois les organisations paysannes à recourir à la SAED en matière foncière alors qu'elle n'a plus cette compétence.

Le décret de 1987 décide ainsi du maintien des affectations existantes sur des périmètres exploités par les populations locales organisées en groupements de producteurs dans la mesure où elles ont procédé à une mise en valeur effective conformément aux principes essentiels de la réglementation sur le domaine national. Toutefois, il faut comprendre à travers ces dispositions que c'est le Conseil Rural qui a pouvoir de désaffectation en cas d'absence ou d'insuffisance de mise en valeur des parcelles affectées par la SAED.

La loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux collectivités locales semble revenir sur ce principe dans un cas bien précis pour confier la gestion d'une partie du domaine national à l'État.

Aujourd'hui, le régime foncier et les compétences des collectivités locales sont deux questions inséparables du développement agricole du Sénégal. Le fait est imputable aux mutations agricoles connues dans certaines parties du pays (vallée du fleuve Sénégal, Niayes, mais aussi Casamance) et à la longue gestation de la décentralisation et du développement local.

2.1.2.1. L'affectation des terres

Le choix fait, en matière d'affectation des terres des zones de terroirs, est de donner compétence aux conseils ruraux pour procéder à l'affectation des parcelles. Or les pouvoirs fonciers qu'ils détiennent ont été conçus pour permettre une répartition équitable des terres entre les seuls membres de la communauté.

On sait que, dans l'état actuel de la législation sur le Domaine national, deux conditions doivent être remplies pour obtenir l'affectation d'une parcelle :

- l'appartenance à la communauté rurale qui se manifeste notamment par le lieu de résidence
- la capacité familiale de mise en valeur.

Les difficultés d'application soulevées par chacun de ces deux critères varient suivant les intervenants potentiels.

a) Le critère de résidence

Le critère de résidence dans la communauté rurale conduit à distinguer deux catégories d'intervenants. La première regroupe les paysans désireux de s'installer dans le terroir et de participer à la vie de la communauté. Le second est constitué d'investisseurs qui ne veulent pas résider dans le terroir.

Un certain nombre de personnes sont en effet susceptibles d'envisager une implantation durable. Il s'agit tout d'abord des paysans de la vallée partis s'installer dans d'autres régions, faute d'avoir pu bénéficier dans leur terroir de parcelles cultivables. Ils vont pouvoir réintégrer leur communauté d'origine. La modification des conditions culturelles et l'espérance de rentabilité qu'elle emporte peuvent aussi inciter des émigrés de l'étranger à rejoindre le terroir de leur famille. Qu'ils investissent leur pécule amassé ailleurs dans l'achat de matériel agricole ou qu'ils s'en tiennent à un mode familial d'exploitation dont ils espèrent des rendements suffisants, ceux-là vont devenir des membres de la communauté rurale ou reprendre leur place au sein de leur communauté. Le critère relatif à l'appartenance au groupe sera, dans ce cas, respecté.

D'autres acteurs s'intéressent plus aux investissements qu'à la résidence. Ainsi, cela peut poser un problème en cas de demande d'affectation de terres faite par tous ceux qui, quelque soit l'ampleur de leur projet, cherchent à réaliser un investissement productif sans s'établir sur place et abandonner leurs sources de revenus (emploi salarié en ville...). Force est donc de constater que le maintien de l'exigence de la résidence dans le terroir comme condition d'affectation des terres est tout à fait inadapté à la mise en place d'une agriculture moderne.

Cependant, l'application de l'article 8 de la loi sur le Domaine national, qui dispose que : « les terres de zones de terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales ... » semble poser moins de problème dans la zone rizicole du Delta que dans la moyenne vallée. Cette

situation est due à la longue présence de la SAED dans cette zone du Delta qui a permis dans un certain sens d'atténuer « l'instinct territorial » des populations et par la mise en place de grandes exploitations privées à côté de celles de la SAED. Mais il faut relativiser ce constat, par la présence, de façon permanente, de certaines grandes familles qui contrôlent les conseils ruraux, mais aussi et surtout par les organisations paysannes fortes et bien structurées : GIE, Fédérations, Union (à Rosso-Béthio, Boudoum, Rosso, Thiagar, Diawar, Pont Gendarme, etc.).

b) La capacité familiale de mise en valeur

Une conclusion identique s'impose à propos du second critère d'affectation retenu par les textes en vigueur, à savoir la capacité familiale de mise en valeur. La mécanisation modifie radicalement le concept de capacité familiale. Son maintien dans le cadre d'une agriculture qui n'a pas pour seul objectif l'autoconsommation ne se justifie plus et conduirait le Sénégal à se priver d'investissements indispensables pour son développement économique et social.

L'obstacle à la mise en place d'un système fiable de garantie des crédits et de sécurité des investissements se trouve aussi dans les dispositions de l'article 2 du décret 74-1288. « l'affectation est prononcée en fonction de la capacité des bénéficiaires d'assurer directement ou avec l'aide de leur famille, la mise en valeur ».

Cette disposition gêne la mise en place d'un crédit à long terme pour la réhabilitation des périmètres privés pour plusieurs raisons :

- d'abord, si l'on applique à la lettre, les surfaces aménagées ne peuvent être que faibles à cause du caractère personnel ou familial de l'affectation. Cette disposition ne permet pas de garantir la sécurité du bailleur de fonds, dès lors que la capacité de mise en valeur se trouve confinée à un second plan. Dans ce processus, l'élément subjectif (la personne au profit de qui l'acte juridique de l'affectation est fait) prime sur l'élément financier qui détermine la réelle capacité de mise en valeur.

Il faudra alors, pour remédier à cet archaïsme juridique, tenir beaucoup plus compte du second élément, en l'érigant comme seul critère, ou alors le plus fondamental, de l'affectation. Ceci aurait l'avantage de mettre en adéquation la législation avec la réalité. Cependant, cette réforme n'est pas suffisante dès lors que seule, elle ne peut constituer ni une garantie pour les bailleurs de fonds ni une sécurisation de l'investissement, parce que n'assurant pas la sécurité foncière. En effet, l'affectataire d'une superficie reste un usager du sol et donc soumis aux conditions de désaffectation.

- D'autres limites de l'efficacité du système actuel résident dans l'absence d'une politique définie de la mise en valeur, ce qui a pour inconvénient de rendre tout le système de garantie encore plus aléatoire. En effet, le décret 72-1288 qui définit les conditions d'affectation et de désaffectation des zones du terroirs, prévoit dans son article 10 la définition des conditions minimales de mise en valeur par des arrêtés préfectoraux. A priori, c'était une bonne chose parce que permettant la prise en compte des spécificités des zones agro écologiques du Sénégal. Mais jusqu'à ce jour, aucun arrêté préfectoral n'est intervenu dans ce sens, ce qui ne contribue pas

à sécuriser les crédits et les investissements lourds que nécessitent la mise en valeur des périmètres privés rizicoles du Delta. Aussi, peut-on parler de mise en valeur et / ou l'apprécier lorsqu'il n'existe sur le périmètre que des aménagements sommaires, ne permettant ni la pérennité des ouvrages ni une production suivie et régulières ?

La pratique actuelle dans les communautés rurales semble aller dans ce sens du fait de l'absence de désaffectation pour défaut de mise en valeur. Ainsi, tant que la condition financière n'est pas juridiquement imposée par les textes, la question de la mise en valeur restera entière. Or, un crédit à long terme ne saurait être viable que quand le bailleur est assuré que la structure compétente en matière d'affectation met cette condition qui est nécessaire mais pas suffisante. Si le conseil rural de Ross Béthio, par un acte du 18 octobre 1994 a suspendu toute nouvelle affectation jusqu'à nouvel ordre et annulé quelques 3 000 hectares de terres affectées, c'est beaucoup plus mettre fin à des irrégularités de la part de l'Administration locale et du Président du Conseil rural (délibérations fictives) que pour défaut de mise en valeur. Ces pratiques renforcent également l'absence de garantie. (...).

L'autre obstacle réside dans les conditions d'affectation des terres du domaine national, dans l'espace rizicole en particulier (zone du Delta). En effet, de 1965 à 1987, la SAED y assurait directement les opérations foncières (affectation des terres aux particuliers et aux groupements), techniques (aménagement des parcelles affectées) financières et logistiques (mise à disposition d'intrants, GNP et organisation de la commercialisation et du crédit). Cette situation posait moins d'ambiguïtés sur le plan juridique. Cependant, le reversement de cette zone pionnière dans les terroirs semble créer plus de difficultés.

Concernant principalement la prise en charge de la répartition des sols par les communautés rurales, les textes posent de façon claire les critères et conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national. Cependant, leur application sur les périmètres de la SAED pose un sérieux problème d'articulation entre la pratique des communautés rurales et les exigences de sécurisation foncière.

D'autres insuffisances, liées essentiellement au profil des communautés rurales, imitent considérablement la maîtrise foncière.

Enfin, l'incapacité technique des communautés rurales mais aussi de l'administration territoriale (le préfet et le sous-préfet se limitent à la vérification de la conformité de l'acte de délibération avec les textes en vigueur) à apprécier la mise en valeur constitue également une insuffisance majeure.

Pour lever ces contraintes, il faudrait des outils techniques performants comparables à ceux dont disposait la SAED quand elle encadrait la zone pionnière ; à savoir un personnel suffisant, compétent, capable de mener sur le terrain des études techniques et disposant du matériel adéquat.

2.1.2.2. Les règles de désaffectation

La désaffectation constitue la sanction des conditions d'affectation, et notamment, de l'exigence d'une capacité personnelle de mise en valeur. Mesure prise en considération de la personne,

elle doit être entourée de garanties. Celles-ci seront présentées dans l'étude des règles juridiques encadrant la fin de l'affectation.

- **La désaffectation d'office**

L'article 9 du décret 72-1288 prévoit les cas dans lesquels il peut y avoir désaffectation d'office. S'agissant de l'acte contraire à l'affectation et en vertu du principe et du parallélisme des compétences, on retrouve, inversées, les mêmes règles que pour l'affectation. En zone de terroirs, actuellement, c'est le conseil rural qui désaffecte les terres sous réserve de l'approbation de sa décision par le préfet.

Les désaffectations d'office étant prévues comme sanction des conditions d'affectation, elles sont de ce fait entourées de garanties. Ainsi, en cas de mise en valeur insuffisante, de mauvais entretien manifeste ou d'inobservation répétée et grave des règles d'utilisation des terres, un avertissement sous forme de mise en demeure doit être adressé à l'affectataire. En effet, ce n'est qu'un an après une mise en demeure restée sans effet qu'une décision de désaffectation peut être prise. La Cour Suprême avait considéré que cette exigence constituait une formalité substantielle, c'est-à-dire une condition de la validité de l'acte de désaffectation. Si une désaffectation d'office intervenait sans qu'il y'ait eu au préalable une mise en demeure, cette mesure serait illégale et pourrait être annulée par le juge de l'excès de pouvoir. De même la Cours Suprême avait affirmé l'obligation pour l'autorité administrative de motiver les décisions de désaffectation. En effet, à défaut de l'arrêté préfectoral qui devait fixer les conditions de mise en valeur minimal, le président du conseil rural alors compétent ne saurait se contenter dans sa décision du simple motif d'insuffisance de mise en valeur sans préciser en quoi consiste cette carence.

L'article 9 du décret n° 72-1288 présente en effet deux cas de désaffectation intervenant d'office.

L'article 9,3° rappelle qu'il peut (ce n'est en effet qu'une possibilité) y avoir désaffectation "si l'affectataire cesse d'exploiter personnellement ou avec l'aide de sa famille ". Tel serait le cas si l'exploitant familial se transforme en employeur, recourant au travail salarié. Mais qu'en serait-il si les « salariés » se révèlent être des frères, neveux ou cousins éloignés

Auparavant, l'article 9 apporte quelques précisions sur la désaffectation pour insuffisance de mise en valeur (second cas de désaffectation d'office). En effet, ce texte développe cette notion en en visant à la fois le mauvais entretien manifeste des terres, l'insuffisance de la mise en valeur et l'inobservation répétée et grave des règles fixées en matière d'utilisation des terres. Cependant, ces motifs n'ouvrent qu'une possibilité. En effet, le conseil rural n'est pas lié par la constatation de ces faits. L'on peut, du reste, se demander si le constat sera établi.

L'article cité précise que le constat est dressé par le président du conseil rural, notamment au moment des travaux saisonniers habituels. Mais si l'on sait que le président du conseil rural n'a ni les moyens humains ni les moyens matériels pour vérifier l'état des cultures sur l'ensemble de son terroir. Même s'il les avait, il serait légitime de s'interroger sur la méthodologie qu'il pourrait suivre pour affirmer que la mise en valeur est insuffisante ou que le mauvais entretien est manifeste. En outre, si le président du conseil est, comme la loi le voudrait, un homme du terroir, il devrait comprendre que la jachère n'est pas synonyme de mauvais entretien manifeste. Enfin, saura-t-il comparer l'état des cultures à la norme dont la fixation revient au conseil rural ?

Dans un souci de simplification et pour apporter une assistance aux communautés rurales, il était prévu de fixer, pour chaque terroir, les conditions de mise en valeur minimale par arrêté préfectoral (D 72-1288, art. 10). Mais là encore, ce ne fut qu'un vœu pieux. Le conseil rural et son président ne disposent pas de normes de référence pour juger de l'absence et surtout de l'insuffisance de la mise en valeur. L'on a parfois affirmé que les affectations seraient systématiquement revues tous les trois (3) ans. Cependant, cette affirmation ne repose sur aucun texte et ne se fonde sur aucune pratique administrative. Enfin, il y a une autre confusion induite par la pratique de la jachère. En général, tous les trois (3) ans la terre est laissée en jachère. Si la situation se prolonge, on pourrait peut être en déduire qu'il y a un mauvais entretien. Dans tous les cas de figure, l'administration n'interviendra que si cela relève de l'évidence et en cas comme le prévoit le texte de 1972, de mauvais entretien manifeste.

On retrouve les mêmes principes dans les anciennes zones pionnières que les contrats de cultures se réfèrent au texte édité pour les zones de terroirs ou qu'ils contiennent des dispositions expresses prévoyant le retrait de l'affectation de la terre à un membre de la coopérative pour mauvais entretien ou insuffisance de mise en valeur.

- **La désaffectation pour motifs d'intérêt général**

La désaffectation pour des motifs d'intérêt général est prévue par l'article 15 alinéa 2 de la loi n° 64-46. Elle peut être justifiée soit par des opérations ponctuelles soit par la volonté de procéder à une révision générale des affectations.

Dans la première catégorie il faut ranger les opérations prévues par les articles 11 et 14 du décret n° 72-1288. En effet, la désaffectation de certaines parcelles peut être demandée par le conseil rural lorsque l'intérêt général de la communauté exige que les terres reçoivent une autre affectation, notamment en vue de l'établissement de parcours de bétail ou pour des travaux d'hydraulique.

- **La mesure générale de désaffectation**

Le conseil rural en adoptant un vœu à la majorité de ces membres, peut demander la révision générale des affectations dans le terroir dans le cas où l'évolution des conditions démographiques ou culturelles l'exigerait. Il en est de même pour le dernier cas de désaffectation repris par l'article 12 du décret de 1972 sauf que dans ce cas, il s'agit d'une mesure générale. C'est ici la problématique du remembrement qui est ainsi posée. A ce propos trois remarques s'imposent :

- Il faut tout d'abord reprendre la réflexion sur l'évocation de l'intérêt général ; une opération de remembrement peut en effet profiter à certains gros intérêts privés sous couvert d'intérêt général.
- Il est ensuite nécessaire de s'interroger sur la procédure à suivre ; l'article 12 prévoit le vœu à la majorité des membres du conseil rural ; mais qui prendra la décision ? Depuis la réforme de 1980, il semble que la compétence du conseil rural s'impose, puisqu'il possède désormais le pouvoir de délibération en matière de répartition des terres. Mais la procédure qui sépare le moment où le vœu est exprimé de celui où la décision est prise n'est pas fixée.
- En fin il faut rappeler qu'un remembrement ne peut se concevoir sans un cadastre rural.

2.1.2.3. L'absence de plans d'occupation des sols

Les affectations se font sur la base d'une simple estimation des surfaces disponibles ; les délibérations déjà effectuées venant en déduction. Cependant, cette estimation s'avère le plus souvent hasardeuse parce qu'il se pose deux problèmes respectivement d'ordre physique et juridique.

- Au niveau physique, un plan d'occupation des sols suppose la connaissance exacte des limites des terroirs et des communautés rurales sur des plans administratifs ; ce qui n'est pas le cas. Cela crée des confusions et même des conflits entre les collectivités locales.
- Au niveau juridique, on peut constater aussi cette confusion car les communautés rurales, lors des affectations, ne font pas de différence entre les terres relevant du domaine national et celles relevant du domaine public de l'Etat, qui échappe à leur compétence.

La seule possibilité d'éviter ces conflits et confusion c'est de mettre en place un plan cadastral, au niveau de chaque collectivité. Un plan cadastral aurait l'avantage de situer de façon précise chaque parcelle de terre affectée ou encore disponible, ce qui réglerait du coup des confusions sur les périmètres. En effet, en l'absence de plan cadastral fiable, l'affectation se fait sur papier et ce n'est qu'après qu'on se met à la recherche de la zone et du terrain à affecter. Il arrive que les parcelles affectées ne puissent être exploitées à cause de la présence d'aménagements primaires et / ou structurants.

Cependant, le cadastre suppose la réunion d'un certain nombre de conditions :

- Le coût d'un cadastre est élevé et il n'est pas sûr que les communautés rurales de la VFS soient financièrement en mesure d'y faire face. Pour le réaliser, il faudrait soit disposer d'un personnel qualifié et des outils adéquats, soit faire appel à des bureaux d'ingénierie ; ce qui dépasse leur capacité financière. La constitution au préalable d'un dossier foncier, permettant de suivre l'évolution d'un aménagement, ce qui n'est possible que si le Conseil rural dispose de moyens humains et matériels mais aussi de fonds de cartes visualisant la réalité de l'occupation des sols.
- Pour amorcer la mise en place de ce plan cadastral qui devrait déboucher sur un plan général d'occupation des sols, les communautés rurales pourraient faire appel au service du cadastre de Saint-Louis (qui souffre également d'un manque de moyens), mais surtout à la SAED qui dispose d'outils nécessaires mais non suffisants en matière de cartographie et d'interprétation des données. La mise en œuvre du PDRG, dans laquelle la SAED devrait jouer un rôle de premier plan notamment dans ses aspects occupation des sols, ne saurait être efficace sans la mise en place préalable des plans locaux de développement (PLD). Ainsi, sans cet outil indispensable, il est difficile, voire hasardeux pour le bailleur de fonds de sécuriser et de garantir le remboursement des prêts consentis surtout s'il s'agit d'un crédit long terme.
- Enfin, la possibilité offerte au Conseil rural de désaffecter pour défaut ou insuffisance de mise en valeur, en l'absence de conditions et de critères clairement définis par les textes, rend précaire toute utilisation du sol. Ce type d'affectation n'offre pas de sécurité foncière, et par conséquent rend aléatoire toute forme de garantie que les bailleurs de

fonds peuvent exiger de l'usager. Cela pose le problème de la garantie liée à un droit d'usage sur les sols du domaine national.

Les textes avaient pourtant prévu la mise en place des outils d'information nécessaires pour la connaissance du foncier rural. Selon l'article 26 du décret 64-573, il est constitué pour chaque terroir un dossier foncier. Sa composition devait être fixée par arrêté des ministres des finances, de l'économie rurale et du plan. Mais aucun arrêté n'ayant été pris, ce dossier qui devait être tenu en double exemplaire, ne fut jamais déposé au siège du conseil rural et dans les préfectures, comme le décret l'avait prévu. Huit ans plus tard ; le décret 72-1288 affirme itérativement la nécessité de mettre en place des documents d'information sur le foncier.

L'article 21 de ce nouveau texte prévoit encore qu'il est constitué pour chaque communauté rurale un dossier foncier. A ce premier document qui logiquement aurait dû être tenu par parcelle ou affectataire par affectataire, le même article ajoutait un registre foncier, certainement destiné à recenser les décisions. En sus, les dossier et registre foncier devaient être tenus en double exemplaire par le président du conseil rural et le sous-préfet. Mais là encore, l'arrête conjoint des ministres concernés qui devait fixer la composition de ces documents n'a jamais été pris.

En l'absence de ces instruments, les acteurs du jeu foncier ne peuvent se repérer qu'à des documents moins précis, tels les registres des délibérations tenus par le président du conseil rural (s'il n'est pas analphabète) ou par le sous-préfet quand son administration l'a doté d'un cahier.

La sécurisation juridique de la tenure foncière présuppose un repérage des terres faisant ressortir la configuration générale de la zone, pour qu'il soit possible de procéder à une individualisation des parcelles en vue d'assurer leur rentabilité. Lorsque ce préalable technique est réalisé, il faut pouvoir assurer la gestion juridique quotidienne des différents événements juridiques qui affectent la tenure foncière.

2.1.3. La loi d'orientation agro- sylvo- pastorale

La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale comporte un chapitre dénommé « Réforme foncière ». Selon le législateur, la définition d'une politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national constituent des leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral et pour la modernisation de l'agriculture.

La loi énonce que la politique foncière repose sur les principes suivants :

- la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales,
- la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables,
- la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale,
- l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit.

Aussi la réforme foncière a-t-elle pour objectifs ;

- la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture,

- la dotation à l'Etat et aux collectivités locales de ressources financières suffisantes ainsi que la mise à leur disposition de personnels compétents, pour une gestion efficace, équitable et durable des ressources naturelles
- l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel.

La loi dispose in fine de ce chapitre que « Une nouvelle politique foncière sera définie et une loi de réforme foncière sera soumise à l'Assemblée nationale dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi ».

Ainsi, la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale a différé la réforme de la loi sur le domaine national compte tenu des difficultés de réalisation d'un consensus sur le contenu de la réforme.

2.1.4. Le code du domaine de l'Etat

- *Loi n° 76- 66 du 02 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat*
- *Décret n° 81-557 du 21 mai 1981 portant application du code du domaine de l'Etat en ce qui concerne le domaine privé*

Les aménagements hydro agricoles sont situés sur des terres dont le régime n'est pas homogène. Si d'une manière générale, on peut dire a priori que tout aménagement est sur le domaine national, la réalité implique en grande partie le domaine public fluvial.

La loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'État répartit le domaine de l'État en domaine public et domaine privé composés de tous les biens et droits mobiliers et immobiliers appartenant à l'État. Le domaine public est naturel ou artificiel.

Le Code classe les ressources en eau dans le domaine public naturel de l'État, notamment les cours d'eau, qu'ils soient ou non navigables ou flottables, dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à plein bord avant de déborder ainsi qu'une zone de vingt cinq mètres de large pour les premiers et de dix mètres pour les deuxièmes à partir de ces limites sur chaque rive. Le code en considérant, ainsi, l'eau comme un élément du domaine public affirme en même temps la domanialité publique des pas géométriques. Il en est de même des ouvrages réalisés en vue de l'utilisation des forces hydrauliques ainsi que de leurs dépendances et des canaux d'irrigation et de drainage et leurs dépendances qui font partie du domaine public artificiel de l'État.

Selon les dispositions de l'article 9, le domaine public est inaliénable et imprescriptible. Il peut faire l'objet de concessions et d'autorisations d'exploitation dans les termes et conditions prévues aux articles 10 à 18 de la loi n° 76-66 portant Code du Domaine de l'État. Elles donnent lieu au paiement de redevances fixées compte tenu des avantages de toute nature procurés au permissionnaire et des charges qui lui sont imposées. Elles sont révisables annuellement.

Ces concessions, réservées aux installations ayant un caractère d'intérêt général, sont accordées, de gré à gré ou par adjudication, pour une durée déterminée ou non, aux clauses et conditions fixées dans chaque cas. Elles peuvent également être accordées à titre gratuit si leur caractère d'utilité publique ou d'intérêt économique ou social est prédominant et à condition qu'elles ne soient pas pour le bénéficiaire une source directe de profits.

L'article 19 permet le déclassement des dépendances du domaine public au profit du domaine privé ou du domaine national. Les terres déclassées au profit du domaine national peuvent faire l'objet d'une réquisition d'immatriculation au nom de l'État sans formalités préalables. Le déclassement annule de plein droit les titres d'occupation de la dépendance du domaine public déclassée. Le déclassement ne peut concerner que les dépendances du domaine public artificiel et les pas géométriques.

L'occupation ou l'exploitation d'une dépendance du domaine public, son utilisation dans des limites excédant le droit d'usage appartenant à tous sur les parties de ce domaine affecté au public, est soumise à une autorisation de l'autorité compétente.

Enfin l'article 55 confie à une commission de contrôle des opérations domaniales la compétence de donner son avis sur les projets intéressant le domaine de l'État, des communes, des communautés rurales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte soumises au contrôle de l'État et des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique et soumises au contrôle de l'État. Ces dispositions posent le problème de la compétence juridique de la SAED à faire des concessions d'ouvrages et de biens publics dépendant du domaine public artificiel.

S'il est vrai que la 4ème Lettre de Mission faisait déjà obligation à la SAED de procéder au transfert de la gestion des aménagements, il convient de préciser que la Lettre de Mission est un acte contractuel devant nécessairement être conforme, quant à la forme et quant au fond, aux dispositions de la loi en matière de gestion du domaine public.

En tout état de cause, la volonté de l'État de transférer la gestion a été manifeste même si le formalisme juridique n'a pas été respecté. Aussi, faut-il prévoir des dispositions explicites en vue de permettre à la SAED de concéder les aménagements hydro agricoles aux Unions. Il restera alors à définir le statut juridique des aménagements structurants.

- Les gardera-t-on dans le domaine de l'État avec un régime de droit public ?
- Les concédera-t-on à la SAED pour lui permettre d'en tirer des ressources en fournissant un service d'adduction d'eau ou de drainage aux usagers ?
- Devrait-on réviser les statuts de la SAED pour lui donner la possibilité de concéder d'ordre et pour le compte de l'État les dépendances du domaine public artificiel de l'État que sont les ouvrages hydro agricoles structurants ?
- Devrait-on déclasser (solution maximaliste) le domaine public artificiel de l'irrigation et le céder à la SAED, en portant la créance de l'État au passif du bilan de la SAED ?

2.1.5. Le droit international

- *La Convention du 11 Mars 1972 amendée relative au Statut du Fleuve Sénégal;*
- *La Convention du 11 Mars 1972 amendée portant création de l' OMVS;*
- *La Convention du 21 Décembre 1978 relative au Statut Juridique des Ouvrages Communs;*
- *La Convention du 12 Mai 1982 relative aux modalités de financement des Ouvrages Communs.*
- *La Convention du 07 Janvier 1997 portant création de l'Agence de Gestion et d'Exploitation de Diama ;*
- *La Convention du 07 Janvier 1997 portant création de l'Agence de Gestion de l' Energie de Manantali ;*

- *La Charte des Eaux du fleuve Sénégal, adoptée en mai 2002.*

Ces conventions définissent les dispositions qui régissent aux plans institutionnel, organisationnel, financier, juridique et technique, la planification, l'étude, la construction, l'exploitation et le renouvellement des infrastructures communes de maîtrise et d'exploitation des eaux du fleuve Sénégal.

2.1.5.1. La Convention relative au Statut du fleuve Sénégal

Le traité stipule que le fleuve Sénégal, y compris ses affluents, est déclaré "fleuve international". Il affirme la nécessité d'une étroite coopération entre les Etats riverains pour l'exploitation des ressources du fleuve Sénégal ; les prélèvements d'eau susceptibles de modifier le système du fleuve devant faire l'objet d'une autorisation préalable. La convention pose aussi le principe de la liberté et de l'égalité de navigation sur le fleuve Sénégal.

2.1.5.2. La Convention portant création de l'OMVS

Aux termes du traité l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal est chargée de la promotion et de la coordination des études et des travaux de mise en valeur du fleuve Sénégal;

Les organes de l'OMVS sont :

- la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements (instance suprême qui définit la politique de coopération et de développement au sein de l'organisation),
- le Conseil des Ministres (organe de conception et de contrôle de l'organisation, il définit la politique générale d'aménagement du fleuve Sénégal et de mise en valeur de ses ressources),
- le Haut Commissariat (organe d'exécution de l'Organisation, il applique les décisions du Conseil des Ministres)
- la Commission Permanente des Eaux (organe consultatif auprès du Conseil des Ministres, chargé de définir les principes et les modalités de la répartition des eaux du fleuve Sénégal entre les Etats et entre les secteurs d'utilisation de l'eau: industrie, agriculture, transport).

2.1.5.3. La Convention relative au Statut Juridique des Ouvrages Communs

Elle stipule que les ouvrages réalisés par l'OMVS sont déclarés "ouvrages communs", et constituent des propriétés communes et indivisibles des Etats membres.

2.1.5.4. La Convention relative aux modalités de financement des ouvrages communs

La réalisation et le fonctionnement des ouvrages communs de l'OMVS sont financés par :

- des contributions versées par les Etats membres à l'organisation,
- des emprunts contractés par les Etats membres et rétrocédés à l'organisation,
- des subventions, dons, legs et autres libéralités y compris l'assistance technique,
- des emprunts contractés par l'Organisation avec ou sans garantie

Les barrages de Manantali et de Diama sont conçus pour fonctionner en complémentarité et poursuivent les objectifs suivants :

- a) régulariser le régime du fleuve Sénégal et de fournir les débits nécessaires pour :
 - l'irrigation de 375.000 hectares de périmètres hydro agricoles aménagés ;
 - l'approvisionnement en eau potable de centres urbains ;
 - la navigation sur le fleuve Sénégal, toute l'année de Saint-Louis à Ambidédi par le maintien d'un tirant d'eau suffisant.
- b) produire environ 800 millions de kilowattheures d'énergie hydroélectrique.
- c) écrêter les crues naturelles et réduire les impacts des inondations surtout en situation de crues fortes ou exceptionnelles.
- d) empêcher les remontées des eaux marines dans le delta en périodes de basses eaux.
- e) améliorer les conditions de remplissage des lacs, dépressions et défluent alimentés par le fleuve Sénégal pour de meilleures conditions de fonctionnements des stations de pompage des périmètres hydro agricoles, des unités industrielles et des centres urbains.

Pour faire face aux dépenses d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des ouvrages, les sociétés chargées de la gestion et de l'exploitation des barrages (la SOGED et la SOGEM) disposent à titre principal des ressources provenant de leurs activités : produits de la vente de l'eau pour la SOGED et produits de la vente de l'énergie électrique pour la SOGEM.

Une des particularités du service rendu par l'aménagement du fleuve Sénégal est que les usagers prélèvent l'eau rendue disponible par le fleuve Sénégal et ses dépendances sans avoir besoin de s'adresser à la société ayant en charge la gestion des eaux du fleuve Sénégal. En outre une multitude de petits exploitants agricoles dispersés dans le bassin pratique l'irrigation à partir de petits groupes motopompes (GMP).

Dans un tel système caractérisé par l'impossibilité d'entretenir des liens directs avec les petits usagers agricoles trop nombreux et trop dispersés, il y a nécessité de recourir à des "structures relais" qui assurent la collecte et le reversement des redevances dues par les petits usagers à la structure de gestion des eaux du fleuve Sénégal.

Cette complexité du système de recouvrement des redevances agricoles constitue une autre source de difficulté qui se manifeste par la faiblesse du taux de recouvrement des redevances.

Enfin, un effort soutenu de sensibilisation s'impose pour une contribution plus effective (paiement régulier des redevance d'eau) des opérateurs économiques bénéficiaires de la régularisation du fleuve Sénégal (agriculteurs, industriels ou sociétés d'alimentation en eau potable, urbains ou ruraux, publics ou privés) à la prise en charge des coûts d'exploitation et d'entretien des ouvrages communs. En outre il apparaît nécessaire de mettre en oeuvre un dispositif permettant la garantie du paiement des redevances.

A l'avenir, il est nécessaire d'envisager, dans le souci de sauvegarder les ressources en eau du fleuve, l'instruction d'une réglementation instituant, le principe "Pollueur Payeur".

Cependant, la réussite de toutes ces actions dépend en grande partie des politiques agricoles des Etats membres qui doivent être orientées vers une plus grande rentabilité des activités agricoles à un niveau suffisamment incitatif et rémunérateur pour amener les exploitants à faire face à toutes les charges d'exploitation en particulier l'intrant "eau".

Dans le court terme, le recours à d'autres modalités de financement, notamment les contributions financières des Etats membres et de Bailleurs de Fonds, est nécessaire. C'est dans ce contexte que la Charte des eaux du fleuve Sénégal a été adoptée.

2.1.5.5. La charte des eaux

La Charte des Eaux du fleuve Sénégal, adoptée en mai 2002, a pour objet de :

- fixer les principes et les modalités de la répartition des eaux du Fleuve Sénégal entre les différents secteurs d'utilisation.
- définir les modalités d'examen et d'approbation des nouveaux projets utilisateurs d'eau ou affectant la qualité de l'eau ;
- déterminer les règles relatives à la préservation et à la protection de l'environnement, particulièrement en ce qui concerne la faune, la flore, les écosystèmes des plaines inondables et des zones humides ;
- définir le cadre et les modalités de participation des utilisateurs de l'eau dans la prise des décisions de gestion des ressources en eau du Fleuve Sénégal.

La Charte s'applique à l'ensemble du bassin hydrographique du Fleuve Sénégal y compris les affluents, les défluent et les dépressions associées.

La répartition des eaux entre les usages est fixée en prenant en considération la disponibilité de la ressource. Les principes économiques utilisés dans cette répartition tiennent compte des aspects essentiels suivants :

- la réaffectation des recettes fiscales résultant de la taxation des usagers responsables de pollution au financement de la gestion écologique de la ressource ;
- la prise en compte de la contribution financière de chaque usage au financement des investissements, des charges récurrentes et au remboursement des dettes contractées.

L'usage de la ressource en eau vise à satisfaire de manière juste :

- les besoins en eau potable des populations, notamment les plus vulnérables ;
- les besoins pour l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, la pisciculture, la pêche, la faune, la flore et l'environnement ;
- les besoins en eau pour la production d'énergie ;
- les besoins en eau pour l'industrie ;
- les besoins en eau pour la navigation.

L'OMVS constitue un processus d'intégration sous-régional qui fixe des règles auxquelles le droit national ne saurait déroger. Ainsi, l'intégration régionale et décentralisation sont deux exigences majeures auxquelles les Etats doivent s'adapter. Au Sénégal, la décentralisation constitue le cadre légal concernant indirectement l'agriculture irriguée.

2.2. LE CADRE LEGAL CONCERNANT INDIRECTEMENT LES INVESTISSEMENTS ET LES AMENAGEMENTS HYDROAGRIQUES

Dans son processus d'intervention dans l'agriculture irriguée (cf. encadré n°1), l'Etat a procédé par déconcentration et au plus par décentralisation technique à travers la création de sociétés nationales. Toutefois, il convient de noter que l'idée d'une implication des acteurs locaux trouve sa source dans la loi sur le domaine national qui utilise, en 1964 déjà, la notion de communautés rurales. Aujourd'hui, la décentralisation semble être une donnée incontournable en ce sens qu'on lui l'associe à des vertus de bonne gouvernance (démocratie locale) et d'efficacité technique (solutions locales aux questions locales).

C'est dans ce cadre que sont intervenus en 1996, un nouveau Code des Collectivités locales et une loi portant transfert de compétences aux collectivités.

2.2.1. Le Code des collectivités locales

L'article 195 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales donne compétence au conseil rural, organe délibérant de la communauté rural, sur :

- le plan général d'occupation des sols,
- l'affectation et la désaffectation des sols
- la protection de la faune et de la flore et la lutte contre les braconniers et les déprédateurs ;
- les servitudes de passage et les vaines pâture
- le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature ;
- la création, la délimitation et la matérialisation de parcours du bétail à l'intérieur de la communauté rurale, à l'exception des voies à grandes circulations qui relèvent de la compétence du représentant de l'Etat

Il résulte des dispositions suscitées que sauf dispositions légales contraires, il est de la compétence des Communautés rurales de réaliser et d'adopter les plans d'occupation et d'aménagement des sols et d'affecter et de désaffecter les terres du domaine national sauf dispositions contraires de la loi. A cet égard, la loi portant transfert de compétences apporte une exception majeure.

Les insuffisances juridiques relevés ont une conséquence directe sur la pratique, surtout en ce qui concerne l'action des communautés rurales. L'article 195 de la loi 96-06 du 22 mars 1992, portant Code des Collectivités Locales (reprise textuelle de la loi 72-25 créant les communautés rurales), énumère les compétences de la communauté rurale, parmi lesquelles les modalités d'exercice du droit d'usage, le plan général d'occupation des sols, le régime et modalités d'accès et d'utilisation d'eau de toute nature etc.

Il y a également les insuffisances liées au statut des communautés rurales à plusieurs niveaux, ce qui limite considérablement leurs capacités pour une maîtrise foncière véritable : il s'agit de leur faiblesse technique et financière, l'absence de mise en œuvre d'outils techniques adaptés.

Mais c'est surtout l'absence d'outils de planification et de gestion de l'espace qui constitue le facteur le plus limitant dans la gestion des terres. En effet, le premier outil prévu par la loi est le plan d'occupation et affectation des sols.

Il a fallu attendre la fin des années 1990 pour voir l'apparition des premiers jalons de planification foncière. En effet, avec l'exemple de Rosso Bethio et d'autres communautés rurales qui sont en phase de démarrage, des Plans d'occupation et d'Aménagement des sols (POAS) commencent à voir le jour et à s'appliquer.

En effet, les affectations se font encore par une simple estimation des surfaces disponibles, estimation qui s'avère plus que hasardeuse et pose des problèmes tant d'ordre physique que juridique : sur le plan physique, la méconnaissance des limites des terroirs est souvent source de conflits entre collectivités locales. Sur le plan juridique, des communautés rurales affectent à tort des terres relevant du domaine public de l'Etat. Or, il se trouve justement qu'une partie du Domaine irrigué se trouve dans le Domaine Public de l'Etat, même si l'on ne tient pas compte du domaine fluvial qui ne peut souffrir d'aucune confusion. Cette appartenance partielle du domaine irrigué au Domaine de l'état dans la vallée est confortée par l'article 27 de la loi 96-07 portant transfert de compétences, qui réserve encore un traitement domanial spécial aux terres des anciennes zones pionnières, qui ont fait ou qui font l'objet d'un aménagement spécial. L'Etat concerne la gestion et le pouvoir d'affectation des espaces, et il se trouve qu'une bonne partie du Domaine irrigué relève de ces aménagements spéciaux (gérés avec la SAED).

Ainsi, le conseil rural se trouve encore limité dans son action parce que pour les périmètres irrigués, il se borne seulement à affecter les terres, sans pouvoir de définition des normes techniques d'exploitation et de gestion, qui relèvent de la SAED (aussi bien pour les petits périmètres villageois que pour les grands périmètres transférés). Son rôle se limite seulement à n'être qu'une simple référence morale. Cela se comprend aisément par le fait que si le Conseil Rural a une compétence 'affectation foncière, il n'a pas de compétence en matière agricole.

L'absence de plans d'occupation des sols met en lumière une autre insuffisance, c'est l'absence de dossiers fonciers qui auraient pu permettre, même sans le plan, de suivre l'évolution d'un aménagement. La simple inscription d'une affectation dans un registre des délibérations, dont la tenue n'est pas certaine, ne suffit pas à l'application durable et le suivi des décisions foncières qui sont capitales pour le Domaine irrigué. Il y a là un vide juridique, ce qui ne permet pas de combler l'absence d'un Cadastre Rural.

2.2.2. La loi portant transfert de compétences et ses décrets d'application

- *Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales*
- *Décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national*
- *Décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles*
- *Décret n° 96-1132 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences en matière d'aménagement du territoire*
- *Décret n° 96-1133 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences en matière de planification*

Le transfert de compétences opéré par la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 au profit des régions, des communes et des communautés rurales a concerné aussi le domaine national et le domaine public de l'État. Mais, concernant spécifiquement ces deux domaines, il s'agit d'un abus de langage parce que, juridiquement, il n'y a pas eu de transfert de compétences. En effet, le texte ne fait que reprendre l'esprit des dispositions de la loi portant domaine national et de la loi de 1976 portant Code du Domaine de l'État. Ainsi, il s'agit uniquement d'un réaménagement dans la gestion des domaines. Le domaine national reste de la compétence presque exclusive de la communauté rurale et le même principe doit être admis pour l'État à propos de son domaine.

La seule nouveauté se situe au niveau de l'article 27 de la loi de 1996 qui dispose que l'État conserve la gestion des parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial lorsque des terres précédemment situées dans des zones pionnières sont reversées dans des zones de terroirs. Il exerce les prérogatives nécessaires quant à leur mode de gestion.

Le problème c'est que la notion d'aménagement spécial n'est pas définie, et il faut considérer que les aménagements réalisés dans l'ancienne zone pionnière avant la loi de 1996 sont concernés de façon rétroactive. L'État peut procéder à des affectations ou cessions de tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial, suivant des critères fixés par décret, à des personnes physiques, des collectivités locales ou à toute personne morale pour la réalisation de projets de développement économique et social. Les projets ou opérations initiés sur le domaine national par des personnes physiques ou morales distinctes de l'État sont établis conformément aux dispositions de la loi sur le domaine national. Ceux initiés par l'État sont établis après consultation du conseil régional et de la communauté rurale ou des communautés rurales concernées.

La loi de 1996 offre deux possibilités : soit l'affectation des terres aménagées à la SAED, soit leur affectation aux communautés rurales. La loi portant transfert de compétences en disposant de cette manière pour la gestion des anciennes zones pionnières, a entendu réaffirmer l'idée selon laquelle, dans le domaine irrigué, les investissements publics étatiques justifient l'intervention de l'Etat pour la sauvegarde de l'intérêt général afin d'éviter que les intérêts locaux affectent négativement l'impératif de la rentabilisation économique des investissements. Une telle démarche n'est-elle pas de nature à imposer une mise à niveau du cadre organique et contractuelle des acteurs de l'agriculture irriguée ?

2.2.3. Les systèmes de garantie

Quelles garanties peut offrir le système actuel ? Toute la question, qui est d'ordre strictement juridique, tourne autour de la notion de droit d'usage, qui efface tout droit réel sur les sols affectés du domaine national. Cette question a été suffisamment étudiée et constitue le facteur le plus bloquant de la sécurité foncière. En effet, on ne peut juridiquement, sécuriser la terre et les investissements sur les périmètres privés rizicoles que si cette question est réglée, or elle ne peut se régler qu'en modifiant ou en supprimant la loi sur le domaine national.

2.2.3.1 - Du droit d'usage

L'affectation, telle que conçue dans les textes, ne confère qu'un droit d'usage à l'exploitant, ce qui ne fait pas de lui un propriétaire qui peut effectuer tous actes juridiques nécessaires à de gros investissements : la vente, le prêt, la location. Si la vente est impossible parce que

l'affectation ne confère pas de droit réel sur les sols, les textes limitent par ailleurs toute autre possibilité de faire valoir. En effet, le droit d'usage est un droit personnel et individuel : la loi ne permet ni de prêter, ni de louer la terre. La cessation de l'occupation entraîne la désaffectation (art. 9 du décret 72-1288).

Dans ces conditions, on peut affirmer que beaucoup d'occupants sont en ce moment en marge de la loi, parce que ces modes de faire valoir sont fréquents sur les périmètres privés, à cause notamment des faibles capacités financières de la plupart des exploitants.

Cette situation conduit le bailleur à la prudence car si la circulation de la terre n'est pas légalement admise, il ne pourrait saisir ni la terre ni les investissements réalisés par le " locataire " en cas de défaillance de ce dernier.

Cependant, la seule forme de garantie que le bailleur peut avoir dans ce système, même si elle n'est pas suffisante, c'est l'affectation à un groupement, tel que le GIE.

Le GIE affectataire redistribue la surface à ses adhérents mais dans tous les cas il reste affectataire. La communauté rurale, en cas de défaut de mise en valeur, peut désaffecter tout le périmètre. A ce moment, le bailleur de fonds qui a traité individuellement avec les exploitants ne pourrait obtenir par exemple la désaffectation, même en faisant jouer le principe de la solidarité du GIE ou de l'Union.

Par conséquent, le système actuel d'affectation, ainsi que le simple droit d'usage qu'y est attaché ne constituent ni une sécurité foncière pour l'investisseur, ni une garantie pour le bailleur. Or, si l'on mettait en place un système de crédit long terme pour la réhabilitation des périmètres privés, dans l'état actuel du droit foncier sénégalais, il faudrait trouver d'autres mécanismes juridiques et les adapter au contexte. Ce qui n'est pas facile, compte tenu de la complexité des procédures.

2.2.3.2 - Le droit de superficie

Ce mode d'attribution de droit foncier, prévu à l'article 40 du Domaine de l'Etat et à l'article 1er du Code Forestier, comporte le droit d'utiliser le sol (du domaine privé de l'Etat) pour y élever des constructions ou pour exploiter dans les terres classées du domaine national des forêts et terres à vocation forestière. Ce droit de superficie engendre un droit réel, susceptible d'hypothèque.

Cependant, cette forme de sécurité foncière et de garantie est impossible à réaliser dans l'état actuel du droit foncier. Pour ce faire, il faudrait immatriculer les terres et les verser dans le domaine privé de l'Etat. Même l'existence de plans d'occupation des sols et de plans cadastraux n'y suffirait pas, car l'obstacle juridique du régime des terres ne serait pas levé. Le droit de superficie appliqué au domaine rizicole aurait pu servir de base à l'instauration de droit réel pour les investisseurs, et partant de garantie aux bailleurs, mais pour le moment cette solution n'est pas applicable. Elle ne le serait que si l'on immatriculait les terres.

2.2.3.3 - Le cautionnement et la caution solidaire

Si cette solution semble présenter des avantages juridiques, en ce que la caution s'engage (article 830 COCC) à exécuter une obligation si le débiteur n'y satisfait pas lui-même, il est difficile de l'appliquer dans les prêts long terme dans l'agriculture irriguée. Parce que premièrement, il faudrait trouver une caution (article 834 alinéa 2) qui présente des garanties de solvabilité en tenant compte de tous les éléments de son patrimoine. Le problème réside

dans le fait qu'au Sénégal, les personnes physiques et les personnes morales (les banques et les institutions financières) n'ont cette tradition compte tenu des aléas liés à l'agriculture mais aussi, et surtout, de l'insolvabilité des investisseurs privés. Cette forme de garantie paraît plus adaptée au commerce et à l'industrie.

Il reste l'autre forme de caution, solidaire cette fois qui pèse sur les membres d'un Groupement en cas de défaillance de ce dernier. C'est principalement le cas des GIE dont le principe de la solidarité est prévu à l'article 4 de la loi 84-37 du 11 mai 1984 qui crée les Groupements d'Intérêt Economique. Cet article 4 dispose dans son alinéa 1er " les membres du groupement sont tenus ses dettes de celui-ci sur leur patrimoine propre. Ils sont solidaires, sauf convention contraire, avec les tiers contractants ".

Cette solution semble appropriée au cadre des périmètres de la vallée en ce sens que, pour l'essentiel, les exploitations se trouvent intégrées dans des GIE, qui eux-mêmes font partie des Fédérations ou d'Unions de GIE. Cependant, le seul principe de la solidarité prévu à l'article 4 de la loi sur les GIE ne saurait suffire à asseoir un système de garantie permanent.

En raison de la pauvreté des groupements mais aussi et surtout de celle des membres, l'état des patrimoines confondus est tel qu'il serait impossible au bailleur de se faire rembourser sur les seuls matériels et les Unions n'ont pas de fonds suffisants. Les seuls fonds dont elles disposent proviennent de la récupération des coûts hydrauliques, fixés au début de chaque campagne. Même si certaines Unions telles que celle de Boundoum qui dispose d'un dépôt à terme de 10 millions dans un compte bloqué à la CNCAS ; cette somme ne pourrait, à elle seule, suffire pour faire face au remboursement des dettes en cas de défaillance.

Cependant, cette solution, qui est moins mauvaise que les précédentes, doit être combinée avec d'autres pour présenter un minimum de garantie. Il s'agit principalement de la constitution d'un fonds de garantie et d'un système de garantie des stocks

2.2.3.4 Le nantissement de stocks

Le gage comme garantie dans les systèmes agricoles est à écarter, parce qu'il suppose que le bien soit remis au créancier pour garantir le paiement d'une dette (article 851 COCC 3ème partie) et si le débiteur est défaillant, le créancier pourra vendre le bien et se faire payer sur le prix. Or, le matériel agricole (moissonneuse, batteuse, GMP...) doit rester en place et servir. Il serait absurde que le bien qui sert directement à la production sur le périmètre soit pris comme gage.

La solution qui semble plus adéquate à la situation de l'agriculture est le nantissement sans dépossession. Le créancier ne vendra le bien nanti qu'en cas de défaillance. Le Code des Obligations Civiles et Commerciales (3ème partie) a prévu ce type de nantissement, appelé Warrantage des Stocks (article 894 et suivants) de matière premières et de marchandises. Ce qui est surtout intéressant, c'est que le débiteur est responsable de la marchandise confiée à sa garde.

Cependant, cette disposition, qui convient beaucoup plus aux stocks commerciaux, est difficilement applicable en matière agricole, voire juridiquement impossible ;

- d'abord parce que les stocks visés par l'article 894 concernent seulement les produits d'une exploitation agricole individuelle, ce qui n'est pas le cas des exploitants privés.
- ensuite parce que les conditions de procédures ne sont pas adaptées aux conditions de l'activité agricole.

L'alternative du nantissement, c'est la création par les privés, regroupés autour de GIE ou des Fédérations, de stocks de garantie, autour surtout des rizeries où les créanciers peuvent être à tout moment assurés de trouver des produits à saisir et à vendre en cas de défaillance.

Pour ce faire il faudrait construire des structures de stockage de grande capacité, et y conserver du riz en permanence. Cependant, dans l'état actuel des capacités de production des privés, une telle garantie peut s'avérer très aléatoire pour le bailleur, même si les possibilités existent. En effet, ces possibilités peuvent se trouver dans des Unions foncières constituées autour d'une structure de stockage qui constituerait une garantie. Mais là encore, faudrait-il que la terre elle-même soit considérée comme garantie.

2.2.3.5 - La constitution d'un ou des fonds de garantie

Quel que soit le système adopté ou préconisé en matière de crédit rural, la constitution d'un fonds de garantie est aujourd'hui indispensable. Ce fonds de garantie pourrait permettre non seulement de soutenir l'action des organismes de crédit, mais en plus il serait un recours sécurisant pour l'investisseur privé qui y participerait comme partenaire. Il demeure entendu que la constitution d'un fonds de garantie nécessite un apport personnel, restituable en fin de prêt.

Cependant, la constitution d'un fonds de garantie pose un certain nombre de problèmes qu'il faut résoudre au préalable.

- s'il faut s'orienter vers des fonds de garantie sectoriels, quelles seraient les structures nécessaires ? Cette question est importante parce qu'elle permet de cerner et de résoudre les difficultés de contact et de relais pour l'organisme de crédit long terme.
- s'il faut créer un fonds unique de garantie pour l'ensemble des privés, l'avantage d'une telle structure c'est que le bailleur de fonds aura un seul interlocuteur ; ce qui faciliterait l'octroi des crédits et le contrôle des opérations. Pour ce faire, il faudrait une structure supra fédération d'unions des GIE pour coordonner toutes les opérations car les rivalités et antagonismes entre Unions et Fédérations pourraient être des sources de blocage si l'on confiait le fonds de garantie à l'une d'entre elles.

Le risque, dans cette seconde solution, réside dans le fait que cette Association ou Fédération, en se servant d'une institution de crédit, pourrait s'enrichir au détriment des privés.

Mais il est à craindre que l'insuffisance des ressources financières des communautés rurales soit un facteur de blocage. Cependant, si la communauté rurale accroît ses sources de revenus, la création d'un fonds de garantie en partenariat avec les agriculteurs, l'Etat et plus tard la Région, pourrait constituer une opération qui sécuriserait le crédit.

S'il était impossible de créer un fonds de garantie unique, il faudrait alors se tourner vers des fonds de garantie sectoriels. Ceci aura l'avantage d'avoir des structures légères, facilement

contrôlables parce que les membres seraient nécessairement en nombre réduit. Pour cela, il faudrait que la procédure d'identification de l'individu (exploitant privé), GIE ou de la Fédération, ainsi que de l'unité hydraulique qu'il gère se fasse de façon claire. D'abord il faudrait repérer le type de structure (numéro, date d'enregistrement, nom du GIE) ensuite le localiser sur les documents de la SAED et sur les documents d'affectation au sein de la communauté rurale.

L'avantage sur le plan juridique, lié à la garantie, d'une telle structure, c'est qu'en plus du fonds de garantie fonctionnant sur des mécanismes sûrs, le bailleur aurait à sa disposition, et en même temps, une autre garantie consistant en la caution solidaire des GIE (article 4 de la loi sur les GIE). Mais dans ce cas bien précis, il faudrait que les GIE ou les Unions soient affectataires.

L'inconvénient d'un tel système résiderait dans la dispersion des centres de décision et de contact. Mais s'il était adopté, il faudra alors tenir compte des capacités réelles des groupements à gérer ces Fonds.

2.3. LE CADRE ORGANIQUE ET CONTRACTUEL DES ACTEURS DE L'AGRICULTURE IRRIGUEE DANS LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL

Le postulat de départ, est que la sécurité juridique c'est aussi l'adéquation entre d'une part le cadre institutionnel et contractuel et d'autre part le cadre légal et réglementaire. Partant de là, il convient de distinguer le contractuel de l'organique.

Par cadre organique, il faut entendre le cadre général fixant le plan d'aménagement de la rive gauche du fleuve Sénégal et les textes régissant la SAED.

Le cadre contractuel est quand à lui constitué par l'ensemble des actes bilatéraux ou multilatéraux ou ayant vocation à le devenir.

2.3.1. Le cadre organique

2.3.1.1. La SAED

- *- La loi n° 81-57 du 10 juillet 1981 portant dissolution de l'EPIC dénommé SAED et autorisant la création de la société nationale SAED*
- *- Décret n° 81- 57 du 10 29 septembre 1981 portant approbation des statuts de la SAED*

C'est la loi n° 65-01 du 20 janvier 1965 qui avait mis en place la SAED en lui conférant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial et en limitant sa zone d'action au seul Delta du fleuve Sénégal. Cette zone a finalement été étendue par la loi n° 79-29 du 24 janvier 1979 à l'ensemble de la vallée du fleuve Sénégal et de la Falémé.

Cependant, ce statut conféré à la SAED s'est avéré incompatible avec les impératifs de développement assignés à la SAED. Ainsi, la loi n° 81-57 a transformé l'EPIC en société nationale pour lui permettre d'avoir une souplesse de fonctionnement et de gestion nécessaire à la réussite de sa mission d'encadrement et de promotion de ce milieu rural. Selon cette loi, la SAED a pour rôle d'assurer le développement rural intégré de la zone écologique constituée

du delta du Fleuve Sénégal, de la Vallée du Fleuve Sénégal et de la Vallée de la Falémé suivant les objectifs de la politique agricole du pays.

Il est également prévu que le patrimoine et l'outil de production confiés à la SAED restent la propriété de l'État ; le capital social étant entièrement détenu par celui-ci et le cas échéant par des collectivités publiques.

Le décret n° 81-981 du 29 septembre 1981, portant approbation des statuts de la société nationale « SAED », précise dans son rapport de présentation que le Gouvernement vise à doter cette société d'un cadre plus approprié lui permettant notamment la réalisation et l'entretien judicieux des aménagements hydro agricoles, la mise en place des facteurs de production à bonne date et la conduite efficiente des opérations de prestation de service en faveur des populations rurales de la zone.

La SAED a notamment pour objet la gestion et l'entretien des équipements d'intérêt général situés dans sa zone d'action. Elle peut concéder par contrat, aux coopératives et à tout autre tiers dont l'activité concourt à la réalisation de l'objet social, des terrains qui lui sont affectés. Les contrats liant les coopératives ou les tiers à la SAED devront être conformes aux contrats types approuvés par décret.

L'analyse des statuts actuels de la SAED montre que ceux-ci ne sont pas en adéquation avec les objectifs figurant sur les différentes lettres de mission signées avec le Gouvernement. En effet, l'évolution de la SAED se caractérise par des mutations constantes issues des indications du PDRG et des lettres de mission successives de l'Etat en accord avec les bailleurs de fond. Cette évolution s'est faite en dehors du cadre juridique organisant la SAED, à savoir le décret de 1981 portant approbation des statuts de la SAED. Aussi au plan strictement formel, la mise à niveau de ces statuts est devenue une nécessité.

Aujourd'hui, la SAED assume :

- le service de l'eau
- le service public d'appui et de conseil agricole aux organisations professionnelles
- le service de conseil et d'appui aux collectivités locales dans la mise en place d'outils de planification et de gestion de leur espace rural
- le service de maintenance et d'entretien des équipements et des ouvrages transférés

Le service de l'eau, celui de l'appui et du conseil agricole aux organisations professionnelles lui sont confiés par l'Etat, tandis que le service de conseil et d'appui aux collectivités locales dans la mise en place d'outils de planification et de gestion de leur espace rural lui est dévolu par les communautés rurales. Le service de maintenance est un service marchand donc concurrentiel. Elle l'exécute pour le compte des usagers gestionnaire des périmètres transférés.

La SAED joue-t-elle pas dans les faits le rôle de « Haute Autorité » pour la rive gauche du fleuve Sénégal dont le PDRG prévoyait la mise en place ?

2.3.1. 2. Le PDRG

Le PDRG constitue un cadre de référence pour les aménagements, il comporte un vaste programme d'investissements, et de nombreuses actions d'accompagnement. Il pose aussi des principes de base concernant les aménagements hydro- agricoles.

Dans le PDRG la distinction entre ‘grands ‘ et ‘ petits ’ périmètres, fondée sur la taille, cède la place à une typologie fondée sur la responsabilité de réalisation et de gestion :

- Les aménagements structurants assurent la viabilité hydraulique des grandes zones à aménager (grands vecteurs d’alimentation ou de drainage, grandes stations de pompage,...). Leur réalisation (ou modernisation) constitue un préalable à la mise en œuvre des périmètres irrigués. Ils sont au service de tous et sont de ce fait sous la responsabilité exclusive de l’Etat.
- Les aménagements collectifs, destinés à parfaire la viabilité des zones, ne sont pas toujours obligatoires (endiguement de ceinture, réseau primaire de desserte directement lié au chenal d’alimentation...). Ce sont des facteurs naturels (éloignement de la ressource, topographie) ou la volonté des utilisateurs qui en décident. Il est donc logique que ce type d’aménagement relève d’une responsabilité mixte Etat- usager. Afin de ne pas mettre en danger la rentabilité des exploitations, il est prévu que l’Etat finance 90% du coût d’investissement de ces aménagements intermédiaires et laisse leur gestion à la charge des usagers.
- Les aménagements terminaux, dernier maillon de l’aménagement hydro agricole, sont du ressort exclusif des usagers bénéficiaires. Toutefois, toujours pour garantir la rentabilité des exploitations, il est prévu que l’Etat prenne à sa charge 30% voire 40% du coût de leur réalisation, mais dans la limite de 2 hectares. Cependant, l’objet principal de l’exploitation doit être l’autosuffisance alimentaire de l’exploitant.

Cette typologie requiert une programmation des aménagements dans le temps d’autant plus rigoureuse que les initiatives privées seront d’autant plus encouragées. Cette programmation sera :

- concertée car prenant en compte des réalités locale d’une part et acceptant les normes techniques d’aménagement et d’entretien d’autre part :
- contractuelle car un contrat d’engagement préalable consacrera les engagements réciproques entre Etat ou les bailleurs de fonds (réalisation des aménagements structurants, aide aux autres aménagements) et les irrigants (financement partiel des aménagements, mise en valeur des parcelles, entretien et maintenance).

Concernant les réhabilitations, elles sont en général moins coûteuses que les aménagements neufs. Elles seront sélectives et dépendront de leur faisabilité technique (certains périmètres ayant fait l’objet d’erreurs de conception ou d’implantation) et des possibilités d’application des principes directeurs pour les aménagements qui mettent en avant la responsabilisation des utilisateurs.

La programmation des aménagements hydro agricoles dépend également du POAS (plan d’Occupation et d’aménagement des sols), qui lui-même prend en compte à la fois :

- le maintien ou le développement des activités traditionnelles (décrue, pêche, élevage, boisement),
- les besoins alimentaires, actuels et futurs, des populations résidentes et des facteurs techniques telles que proximité de la ressource, la nature des sols et la topographie des lieux, etc.

Sur ces bases, la priorité est donnée aux zones à fort déficit alimentaire pour le développement des cultures irriguées (par exemple la priorité donnée à la moyenne vallée au début du Plan Directeur).

Encadré n° 5 : Le diagnostic du PDRG

Les diagnostics réalisés à l'occasion du PDRG ont montré les difficultés actuelles liées au foncier et à l'attribution des terres pour une mise en valeur efficace (investissements sur l'exploitation, garanties bancaires). Le plan Directeur propose une organisation de l'espace (PAOS) prenant en compte les aspects environnementaux (sauvegarde des espaces naturels), sociaux (besoins des populations), techniques (sols, topographie) et économiques (rentabilité). L'application du PAOS au rythme prévu nécessite, entre autres mesures, la réalisation d'un cadastre, au moins dans les zones à forte pression foncière.

Mis à part les espaces de "protection absolu" (parcs et réserves tels que le Djoudj), pour les quels les dispositions réglementaires existent et doivent être appliqués avec intransigeance, les mesures d'accompagnement relatives à l'environnement visent à la mise en défens de l'espace sylvo- pastoral en :

- *rationalisant les activités économiques traditionnelles (attribuant de zones de parcours aux éleveurs, responsabilisés en tant que gérants du patrimoine écologique de la rive gauche ; professionnalisation de l'activité piscicole ; prise en compte raisonnée des besoins),*
- *obligeant les investisseurs hydro agricoles à prévoir des actions concrètes de reboisement et d'exploitation rationnelle du milieu naturel (Cahier des charges à élaborer) et poursuivant et intensifiant les programmes de substitution d'énergie en cours.*

La responsabilisation des producteurs et le désengagement de l'Etat ne suppriment pas les obligations de service public de ce dernier. La nécessité de disposer, pour la rive gauche, d'une institution du type, "Haute Autorité" est encore d'actualité. Elle devrait assurer les fonctions indispensables suivantes :

- pilotage du PDRG (planification, suivi- évaluation, étude d'impact),
- maîtrise d'ouvrage des aménagements structurants,
- définition et diffusion des normes techniques (de conception et de gestion des aménagements),
- gestion de l'eau notamment dans des perspectives d'arbitrage entre des usages concurrents,
- formation des conseillers de proximité et des spécialistes départementaux,
- observatoire permanent du développement socio- économique de la rive gauche,
- préparation de propositions en matière de réglementation et de politique économique.

2.3.1.3. Les arrêtés portant création des fonds maintenance

L'étude sur les fonds de maintenance a abouti à la création :

- des Fonds de Maintenance des Adducteurs et Emissaires de Drainage (FOMAED) qui sont alimentés par l'Etat et les usagers. Ils sont gérés par la SAED sous le contrôle des comités d'usagers. Dans son mécanisme, la contribution des usagers augmentera en rapport au fur et à mesure de l'attribution de nouvelles superficies alors que celle de l'Etat baissera en conséquence.
- des Fonds de Maintenance des Infrastructures d'Intérêt Général (FOMIIG) pour l'entretien des pistes et digues à usage collectif qui sont alimentés par l'Etat et gérés par la SAED en concertation avec les Conseils Ruraux concernés.
- d'un (1) Fonds Mutuel de Renouvellement des stations de pompage et des équipements hydromécaniques pour réguler la mobilisation et l'utilisation des provisions pour le gros entretien et le renouvellement des équipements des AHA

publics dont la gestion est transférée aux usagers. La mise en commun de l'ensemble des provisions constituées permettra une meilleure rémunération par les banques. Le fonds est administré par les représentants des usagers et un représentant de la SAED disposant d'un droit de veto. Toutefois, chaque Union ne pourra utiliser que le montant qu'elle aura constitué, majoré des intérêts.

- d'un (1) Fonds de Maintenance des Périmètres Irrigués (FOMPI) pour financer l'entretien des périmètres publics non transférés et apporter un appui aux Périmètres Irrigués Villageois (PIV) de première génération. Il est alimenté par l'Etat et géré par la SAED.

Ainsi, la mise en place des fonds induit une plus grande implication des usagers et des collectivités locales dans la gestion des aménagements structurants, collectifs et d'intérêt général. Suite au plan d'actions de Ndiaye en 1997, une étude avait permis de concevoir un mécanisme associant les acteurs à la pérennisation des investissements publics dans une perspective de viabilisation des efforts des opérateurs privés. En sus, les contributions financières et/ou les rôles de chacun des trois acteurs sont définis dans un cadre réglementaire précis.

On peut retenir que les fonds renforcent les bases juridiques des relations entre l'Etat (la SAED) et les Unions concessionnaires des périmètres publics. Ils incitent aussi à l'intensification de l'agriculture irriguée en prévoyant une redevance payable à l'hectare affecté et non à l'hectare cultivé.

Cependant, les fonds de maintenance devraient contribuer à :

- mieux impliquer les usagers et les conseils ruraux dans la gestion des AHA; le non paiement de la redevance devant exposer l'utilisateur au risque de désaffectation de la terre. Les conseillers ruraux et les organisations d'utilisateurs ont accepté de prendre leurs responsabilités dans ce sens.
- renforcer les bases juridiques des relations entre l'Etat (la SAED) et les Unions gestionnaires des périmètres publics transférés.
- inciter à la mise en valeur et à l'intensification dans les AHA transférés par l'application du principe d'une redevance fondée sur la superficie affectée et non sur la superficie cultivée.
- favoriser le développement de PME de maintenance.

Le nouveau dispositif a connu un début d'exécution en 2003. Cependant il reste plusieurs actions à mener pour parachever sa mise en œuvre. Les observations les plus formulées à l'égard du dispositif peuvent être résumées comme suit :

- le rythme de mise en œuvre de la politique de maintenance devrait être accéléré. Il faut considérer que c'est une expérience nouvelle dont les mécanismes doivent être testés. Les problèmes éventuels qui surgiraient pendant le processus de mise en œuvre devraient être résolus au fur et à mesure et ne devraient pas constituer ainsi une source d'immobilisme.
- Au delà de l'adoption des textes réglementaires pour chacun des fonds, la codification détaillée des procédures est une tâche urgente dès lors que c'est le moyen le plus sûr pour éviter des problèmes dans la mise en œuvre de la politique.
- Les dispositions du fonds mutualiste pour les stations de pompage ont retenu l'attention de certains qui se sont demandés quel peut être l'intérêt d'une mutualité

si l'adhérent ne peut bénéficier de ressources plus importantes que le montant de sa propre contribution ?

- La question de la génération de ressources par la DAM posée par certains comme un impératif (nécessité de changer de mentalité, de couvrir entièrement les charges et alléger les finances publiques) a été plutôt relativisée par d'autres qui estiment que l'activité de la SAED, à travers cette structure, comporte toujours la mission régaliennne de l'Etat. Ainsi, selon eux, il ne faudrait réclamer à la SAED (DAM) que des résultats techniques (efficacité des interventions) et une rigueur de gestion. Par contre la génération de revenus, qui est le propre des entreprises privées, ne devrait être que marginale pour la SAED (DAM).
- La DAM devrait se positionner nettement dans l'appui aux collectivités locales pour leurs programmes annuels d'entretien à soumettre au PNIR et pour le montage des dossiers concernant les projets d'équipement en infrastructures d'intérêt général de ces collectivités.
- Enfin, l'enjeu que constituent la formation du personnel et le renforcement des moyens humains et matériels de la DAM a été souligné.

2.3.2. Le cadre contractuel

2.3.2.1. Les lettres de mission

Sept (7) Lettres de Mission ont été conclues entre l'Etat et la S.A.E.D de 1981 à 2005 :

- Les deux premières (1981-86), se caractérisent par un renforcement de l'encadrement, un développement des investissements publics et une amélioration des capacités techniques des exploitants agricoles.
- Les troisième et quatrième (1987-94) marquent un désengagement de la SAED des fonctions marchandes, une responsabilisation des agriculteurs et des opérateurs privés et une libéralisation des filières agricoles ;
- Les cinquième et sixième, recentrent les missions de la SAED sur la fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte de l'Etat en matière d'aménagement hydraulique, de développement agricole et d'organisation de l'espace rural.
- La sixième Lettre de Mission (LM6) de la SAED a coïncidé avec la mise en œuvre du Plan d'Actions de Ndiaye élaboré en 1997 avec les partenaires au développement autour des cinq grands chantiers suivants : la maintenance des AHA, la gestion de l'eau, l'intensification de la riziculture, la diversification des cultures et le foncier.

Concernant spécifiquement la maintenance des AHA, la problématique avait trait à la pérennisation des périmètres par leur entretien, cette activité ayant été jadis négligée et trop longtemps éludée par des réhabilitations périodiques. A cet effet, une étude visant la mise en place d'un dispositif de maintenance pour améliorer, sécuriser et pérenniser la fonctionnalité des infrastructures hydro agricoles, a été initiée. Les principales innovations introduites portent sur :

- la participation financière des usagers (selon les superficies aménagées et mises en valeur)
- l'implication effective des usagers dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de maintenance à travers leur représentation dans l'organisation et le fonctionnement des fonds.

Ainsi est enclenchée dans la vallée une nouvelle dynamique de partenariat entre l'Etat et les agriculteurs par l'implication directe des acteurs.

La sécurité de l'alimentation en eau du patrimoine aménagé de la vallée pourrait être compromise par les prélèvements significatifs des ressources du fleuve. A l'époque, la question était de savoir si l'alimentation en eau des périmètres ne serait pas compromise par des projets nationaux d'envergure (revitalisation des vallées fossiles, canal du cayor, ceinture verte...) à côté de ceux déjà entérinés par le PDRG (énergie et environnement) vu qu'un problème de déficit au niveau des axes hydrauliques se posait déjà. Aujourd'hui, en ce qui concerne la pression sur les ressources du fleuve, la question n'est plus d'actualité dès lors que l'Etat du Sénégal a affirmé la priorité du développement des cultures irriguées et l'abandon du projet de revitalisation des vallées fossiles.

La SAED assume la responsabilité de la gestion hydraulique des grands axes d'irrigation et de drainage en exploitant un réseau d'échelles limnométriques et les modèles hydrauliques conçus dans le cadre des études de schémas hydrauliques ; elle partage le suivi de la nappe phréatique directement soumise à l'irrigation avec le ministère, chargé de l'hydraulique.

Cependant, la question foncière reste l'une des clés d'une reprise de confiance des producteurs et de leur participation aux coûts d'investissements, à condition d'établir un dialogue entre les parties concernées et de rechercher des cadres de sécurisation même provisoires. Il s'agit alors de promouvoir des formes de sécurisation foncière dans le cadre des dispositifs de la législation actuelle ou de la réforme envisagée.

Dans ce cadre deux opérations ont été initiées par la SAED : l'élaboration d'un Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) et l'élaboration d'une Charte du Domaine Irrigué (CDI).

- Le Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) est un outil institutionnel et technique, au niveau des communautés rurales, pour clarifier la situation foncière, renforcer la complémentarité entre l'agriculture et les autres activités productives et promouvoir la prise en charge par les populations des décisions de gestion du foncier. Le POAS est élaboré dans un contexte caractérisé par l'existence de différentes réglementations sur les ressources (eau et sols notamment), d'une politique de décentralisation (loi 96 06 sur les collectivités locales), d'une non maîtrise du foncier des CR suite au développement rapide de l'irrigation privée. Le POAS comporte des règles pour la gestion de l'espace et des ressources, des supports cartographiques nécessaires à l'aide à la décision et à la concertation ainsi que des mécanismes de suivi et de contrôle de l'application des règles. La maîtrise d'œuvre du plan est du ressort de la communauté rurale tandis que la SAED joue le rôle d'ingénieur-conseil. Le POAS revêt un caractère officiel et se révèle très adapté au niveau d'instruction des bénéficiaires. L'opération d'élaboration des POAS a pour l'instant touché quatre communautés rurales du département de Dagana et quatre communautés rurales du département de Podor.
- La Charte du Domaine Irrigué (CDI) est un protocole entre l'Etat, les communautés rurales et les usagers pour une utilisation rationnelle et normée de l'eau et de la terre. Elle assure le lien avec les textes officiels régissant, respectivement, les ressources terres et eau.

La rentabilité des investissements réalisés depuis une vingtaine d'années semble compromise, faute de systèmes de production performants et durables. Cependant, la diversification et

l'intensification des productions agricoles constituent des alternatives crédibles face aux difficultés de la riziculture.

Le bilan de la Sixième Lettre de Mission (LM6) dressé en mars 2001 ainsi que le programme indicatif d'actions prioritaires dénommé « Plan d'Actions de Ndiaye 2001 » qui en est issu, constituent les bases d'élaboration de la Septième Lettre de Mission (LM7). Dans ce contexte, la LM7 parachève les actions initiées par la LM6 (investissements, maintenance des infrastructures, gestion de l'eau, POAS, CDI, filières agricoles...) et introduit la démarche du pilotage participatif des programmes à travers la consultation des acteurs pour concilier la demande institutionnelle et la demande sociale, et la reconnaissance que le développement de la vallée se fera à partir de l'agenda des acteurs locaux.

En effet, il est important de prendre en compte les mutations récentes relatives d'abord à la politique de décentralisation et son corollaire qui est le transfert progressif de compétences diverses aux Collectivités Locales, puis à l'émergence d'Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) assumant de nouvelles fonctions agricoles naguère prises en charge par l'Etat central.

L'élément dominant des systèmes de production dans la VFS reste l'exploitation familiale de subsistance. Elle correspond à une agriculture d'abord vivrière et marginalement commerciale où l'accumulation du capital est insignifiante voire inexistante. Elle pourrait constituer pendant longtemps le socle de l'agriculture vivrière et la base de l'émergence d'entreprises agricoles individuelles puisqu'elles détiennent encore l'essentiel du foncier attribué. Cependant, les systèmes de production de la VFS devraient répondre, à la fois, aux besoins de consommation alimentaire des producteurs eux-mêmes et aux objectifs d'une agriculture commerciale dans un contexte de concurrence.

Toutes ces mutations exigent une évolution institutionnelle de la SAED et donc des anticipations susceptibles d'assurer l'adaptation de ses statuts aux nouvelles missions qui lui seront assignées.

Ces modifications de statut devraient permettre à la SAED de se positionner pour le plein exercice de prestations de :

- services rémunérées en définissant la place pour un service d'ingénieur-conseil (Maîtrise d'œuvre),
- services agricoles (Conseil, Recherche-développement),
- conseil rural (Plan d'Occupation Foncier, Charte du Domaine Irrigué)

Ces prestations devant se faire à partir d'un service public professionnel (existence d'une Base de Données, Suivi-Evaluation, Système d'Information Géographique, POAS,) et compétitif. Ces revenus devraient à terme permettre de réduire progressivement les transferts en capital de l'Etat au profit de la SAED pour assurer son fonctionnement.

2.3.2.2. Les contrats de concession SAED /Union hydrauliques

Le contrat de concession SAED/Unions hydrauliques est un acte de transfert pour l'exploitation, la gestion et l'entretien régulier des casiers.

Il est passé dans le cadre d'un transfert de responsabilité technique et financière d'exploitation et de gestion entre la SAED et les Unions Hydrauliques.

Les biens relèvent du domaine public de l'État et sont constitués des aménagements hydrauliques (canaux d'irrigation et de drainage et leurs dépendances), des équipements et infrastructures publics (stations de pompage).

Les canaux d'irrigation et de drainage et leurs dépendances, les digues et leurs dépendances constituent des installations d'intérêt général appartenant au domaine public artificiel de l'État. Ils sont, de ce fait, imprescriptibles et inaliénables. Ils ne peuvent faire l'objet que de concessions et autorisations d'exploitation donnant lieu au paiement de redevances. Les exploitants n'ont donc sur ces canaux qu'un droit d'usage.

En ce qui concerne les équipements et matériels hydro agricoles, ce sont des biens publics relevant de la propriété de l'État et affectés au service public. Le transfert à ce niveau ne concerne que la gestion et par conséquent, ils devront être restitués à l'état où ils se trouvaient au moment du transfert. L'Union n'a par conséquent qu'un droit d'usage et de jouissance sur ces matériels et équipements.

S'agissant de la validité des contrats, celle-ci dépend de la capacité juridique et de la compétence des parties que sont la SAED et l'Union à passer des contrats mais aussi de la procédure utilisée pour leur conclusion.

- La SAED est une société nationale dont le capital est intégralement souscrit par l'État et le cas échéant par d'autres collectivités publiques. Elle constitue le cadre de l'intervention de l'État dans le domaine agricole et dans l'encadrement du développement rural dans la zone.
- L'Union a la forme d'un GIE et elle est constituée par des GIE d'exploitants ou des sections villageoise. L' Union a la personnalité juridique en tant que GIE et en tant que tel, il est conforme à l'Acte Uniforme de l'OHADA. L'Union a la capacité juridique de passer des actes tels que le contrat.
- La Section Villageoise est un démembrement de la coopérative. Elle n'a pas la personnalité juridique lui permettant de passer des contrats parce qu'elle est un démembrement d'une coopérative. Cependant, la coopérative adhérente peut se faire représenter par la section villageoise.

2.3.2.3. Le projet de charte du domaine irrigué

L'objectif de la charte est de fournir un cadre de référence pour une utilisation rationnelle de l'eau et de la terre à travers un protocole entre les différents acteurs institutionnels et professionnels concernés par l'utilisation des ressources terre et eau. Ce protocole définit :

- les normes d'aménagement à respecter par tout attributaire,
- le minimum de mise en valeur requis pour l'agriculture irriguée et pour les autres types d'exploitation,
- les engagements des attributaires à participer à la maintenance des infrastructures,
- les engagements de l'Etat à assurer la disponibilité de l'eau et les conditions de drainage efficient, mais aussi le suivi et l'analyse de l'état des ressources, notamment les sols,
- les sanctions en cas de non respect des engagements.

La CDI a deux composantes :

- la Charte elle-même, signée des différents partenaires,
- un engagement de l'attributaire du domaine irrigué accompagnant la décision d'attribution. Cet engagement est signé par le candidat à l'attribution et le président du conseil rural.

L'engagement de l'attributaire est le mécanisme par lequel la CDI s'applique tout en réglant, de manière concrète, certaines questions de la Loi sur le Domaine National. En effet, en faisant de l'engagement de l'attributaire un document du conseil rural comportant la signature individuelle du bénéficiaire de l'affectation, le gestionnaire de la terre (le conseil rural) peut disposer de références précises concernant la notion de mise en valeur, des obligations de contribution à la maintenance des aménagements structurants, etc.. Ainsi, un lien fort est établi entre la CDI et les Fonds de maintenance qui constituent un autre maillon de la politique de sécurisation du foncier.

Le processus qui a conduit à l'élaboration de la CDI a été participatif et concret dès lors qu'il s'est basée sur :

- des discussions approfondies entre tous les acteurs institutionnels (démembrements de l'Etat, collectivités locales, ONG, bailleurs de fonds, experts nationaux et internationaux, etc.) et professionnels (exploitants agricoles, industries publiques et privées, éleveurs, pêcheurs, chasseurs, exploitants forestiers, etc.),
- les textes législatifs et réglementaires en vigueur concernant la terre, l'eau, l'environnement, la décentralisation, etc.

2.3.2.4. Les conventions pour la réalisation des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS)

Un an après la promulgation de la loi n° 96 06 sur la décentralisation des pouvoirs, les partenaires au développement sont partis d'un même élan pour permettre aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (VFS) de faire face à la nouvelle situation politico - institutionnelle en prenant en charge leurs nouvelles responsabilités. Dès le départ, il a été convenu que le conseil rural occuperait une place centrale dans l'action envisagée. Ses partenaires (la SAED en particulier) devaient apporter les informations, les outils techniques et le savoir - faire dont ils disposaient.

Le contexte d'élaboration des POAS se caractérise par :

- l'existence de différentes réglementations sur les ressources, notamment l'eau et les sols (Loi sur le Domaine National de 1964, décret sur les parcours de bétail de 1980, reversement des zones pionnières dans les zones de terroirs de 1987, Code de l'environnement de 1993, Code de l'eau de 1998)
- l'approfondissement de la décentralisation (la loi 90/37 transfère la gestion des communautés rurales des sous-préfectures aux Conseils ruraux ; la loi 96/06 qui transfère neuf pouvoirs dont le foncier, l'aménagement du territoire et l'environnement aux collectivités locales)
- le développement rapide des aménagements hydro agricoles, surtout au niveau du Delta avec les périmètres irrigués privés (PIP), rendant difficile une maîtrise par les conseils ruraux du patrimoine foncier disponible.

L'objectif global est de mettre à la disposition des collectivités locales un outil institutionnel et technique à même de les appuyer dans leur dynamique de gestion et de concertation. Le POAS se veut un guide des acteurs et décideurs du développement local pour l'analyse, la planification et la réalisation de l'aménagement et du développement à l'échelle locale.

De façon spécifique, les objectifs poursuivis par cette opération sont de trois ordres :

- clarifier la situation foncière,
- renforcer la complémentarité entre l'agriculture et les autres activités productives de la vallée (élevage, foresterie, pêche, chasse, écotourisme) dans une optique de développement durable,
- promouvoir la démocratie locale à travers une implication des populations dans le choix, la prise en charge et le suivi des actions de développement à la base.

Les résultats attendus sont les suivants :

- des règles pour la gestion de l'espace et des ressources,
- des cartes comme supports de la concertation et des prises de décision,
- un dispositif de suivi et de contrôle de l'application des règles.

L'élaboration du POAS se fait de manière concertée entre les acteurs suivants :

- la SAED,
- le conseil rural,
- les chefs de village,
- les responsables d'organisations professionnelles (d'agriculteurs, d'éleveurs, d'exploitants forestiers, etc.),
- les populations à la base,
- les services techniques locaux et les autres structures d'appui au développement,
- les entrepreneurs privés.

Elle part d'informations techniques, administratives et socio-économiques cartographiées et validées par les populations. Le POAS permet ainsi à la communauté rurale de disposer :

- d'une base de données,
- d'une vision de l'avenir de ses terroirs,
- d'une base pour dégager les vocations générales de ses différentes zones,
- des bases pour l'établissement de règles de gestion du foncier et des autres ressources naturelles susceptibles de permettre une régulation des usages et une définition des sanctions pour assurer le respect des dispositions.

Le POAS doit faire l'objet d'une révision périodique pour prendre en compte les mutations de l'environnement. Ainsi, le POAS constitue pour le conseil rural un outil important de pilotage du développement local.

Une opération pilote d'élaboration des POAS lancée en 1997, a obtenu des résultats concrets et concerne aujourd'hui vingt et une (21) communautés rurales (CR) de la Vallée :

- Cinq (5) CR disposent d'un POAS

- Ross Béthio (dans le delta) qui a reçu l'opération pilote a adopté son POAS en décembre 1999.
- Ndiayène Pendao (Podor), Gaé (Delta), Madina Ndiathbé (Podor) ont adopté leurs POAS en fin 2002 et Pété (Podor) au début de l'année 2003.
- Trois (3) CR sont en phase de finalisation : Ronkh (Delta), Mbane (zone Lac de Guiers) et Guédé (Podor).
- Treize (13) autres CR ont démarré l'opération entre 2002 et 2003.
 - Département de Saint-Louis : les 2 CR (Gandon et Mpal)
 - Département de Podor : les CR de Fanaye, Dodel, Mboumba et Galoya
 - Région de Matam : CR de Dabia, Bokidiawé, Oudalaye, Sinthiou Bamambé et Orkadjéré
 - Département de Bakel : les CR de Ballou et Moudéri.

Encadré n° 6 Le POAS de la communauté rurale de Ross Béthio

La phase pilote de l'opération POAS a eu pour cadre la communauté rurale de Ross-Béthio. Elle a démarré en décembre 1997 et a impliqué le conseil rural de Ross Béthio, la SAED (mandataire de l'Etat), l'ISRA/PSI, et la sous-préfecture de Ross Béthio. Le processus d'élaboration du plan a duré deux ans et son adoption par le conseil rural du a eu lieu en décembre 1999.

Le POAS de Ross Béthio comporte un ensemble de vingt quatre (24) cartes. Ces cartes correspondent à trois catégories d'informations.

- 8 cartes d'état des lieux:
 - villages officiels et hameaux de la communauté rurale
 - types de sol,
 - infrastructures sanitaires et socio - éducatives
 - infrastructures socio - économiques et techniques
 - occupation actuelle du sol par l'agriculture et l'élevage
 - zones de chasse et localités de pêche
 - zones humides, salinité, ensablement et dégradation de la végétation
 - zones classées ou réservées.

Les cartes concernant les localités, les types de sol, l'occupation actuelle du sol par l'agriculture (irriguée et pluviale), le paysage (zones humides, etc.) sont obtenues à partir des données du Système d'Information Géographique (SIG) de la SAED qui utilise des images satellitaires (SPOT), les traite et procède à des enquêtes systématiques de vérification sur le terrain.

Les couches cartographiques sur l'élevage sont obtenues à partir d'enquêtes de terrain avec les éleveurs des différentes zones qui ont répertorié les espaces jugés utiles à l'élevage (pâturages, points d'eau, parcours de bétail, etc.).

Les cartes concernant les infrastructures sanitaires, socio-éducatives, socio-économiques, techniques, les zones de chasse et de pêche sont obtenues grâce à des données fournies par les populations au cours des ateliers de zone.

Les données sur l'occupation réglementaire du sol (forêts classées, parcs et réserves de faune, zones d'intérêt cynégétique, etc.) proviennent essentiellement d'un traitement par le SIG/SAED d'informations recueillies auprès des services concernés (Eaux et Forêts, Parcs Nationaux, Service de l'Elevage).

- 2 cartes du zonage POAS,
 - carte des trois types de zone d'occupation et d'affectation du sol,
 - carte des 13 zones de gestion.
- 1 carte de chacune des 13 zones de gestion.

Des données quantitatives ont été collectées et ont trait au foncier, à la démographie, aux ressources naturelles et aux infrastructures pour l'ensemble de la CR et pour chaque sous zone. Ainsi, une évaluation précise de chaque ressource (son importance, ses différents états, les tendances de son évolution, etc.), de chaque activité économique (espace occupé, intensité, etc.) et des différentes infrastructures sociales, économiques et techniques est obtenue. Il est évident que la fin de l'opération pilote n'arrêtera pas ce travail de quantification qui doit permettre au conseil rural d'avoir progressivement la maîtrise de la situation.

Un zonage assorti de règles d'utilisation des ressources a été élaboré. Le zonage et les règles d'utilisation des ressources sont issus des échanges entre les populations de la communauté rurale, leur conseil rural et les partenaires de ce dernier dans l'exécution du POAS. Le territoire a été divisé en trois types de zone d'occupation du sol définissant des vocations en termes de mise en valeur et délimitées sur le Plan officiel d'Occupation des Sols. Ces types de zone sont :

- les Zones Agro-pastorales à Priorité Agricole (ZAPA)
- les Zones Agro-pastorales à Priorité Elevage (ZAPE)
- les Zones Pastorales (ZP).

La contrainte majeure dans l'élaboration de l'opération pilote POAS s'est située au plan organisationnel. Elle est liée aux difficultés du travail en équipe qui ont gêné, par moment, l'avancement des travaux. Les membres de l'équipe technique qui appartenaient à différentes structures ont eu du mal à se coordonner de manière permanente et n'avaient pas toujours les mêmes préoccupations. Quelquefois, des malentendus entre la sous-préfecture, le conseil rural et la SAED sur les termes du partenariat ont posé problème mais on pu être surmontés.

Les principaux atouts ayant facilité le travail sont:

2.3.2.5. Les contrats de maintenance des AHA transférés SAED /Unions

L'on est en présence d'un contrat conclu entre la SAED et l'exploitant. Il est relatif à la maintenance en bon état de fonctionnement et d'entretien des équipements électriques, électromécaniques et hydromécaniques concédés au contractant. Il porte sur la nature des prestations, sa durée, les périodes et délais d'intervention, le coût des prestations, la révision des prix, les modalités de paiement des prestations livrées au contractant, les litiges.

Les machines et appareillages électriques, électromécaniques et hydromécaniques constituent des biens publics relevant du domaine de l'État et gérés par le contractant.

Les prestations de services sont faites au profit d'une personne privée. Ces services consistent en des contrôles systématiques électriques et mécaniques et en la mise en service des stations de pompage (irrigation, drainage). Ils concernent également le contrôle des appareillages hydromécaniques du réseau, les dépannages électriques et les réparations électriques ou mécaniques dans les stations ainsi que les réparations des appareillages hydromécaniques sur le réseau gravitaire de distribution.

Les biens sont concédés au contractant qui en a une libre disposition et que la SAED s'engage à entretenir contre paiement de redevances. Tandis que les prestations de services sont livrées au contractant moyennant le paiement de redevances dont le coût et les modalités de versement sont déterminés par le contrat.

Concernant la validité du contrat, la Division Autonome de Maintenance avait envisagé, dans son programme indicatif pour 1998, la conclusion, avec les Unions Hydrauliques, de contrats de maintenance pouvant couvrir différents types de prestations. Les contrats conclus entre la SAED (DAM) et les Unions entrent dans ce cadre. La SAED est une société nationale disposant de la personnalité morale et de la capacité de contracter. L'Union, quant à elle, est un GIE exploitant un aménagement concédé. Elle bénéficie de la personnalité morale et de la capacité juridique de passer certains actes comme le contrat.

Si l'analyse interne du contrat ne soulève aucune difficulté, il n'en est pas de même pour son analyse externe. En effet, la confrontation du contrat de maintenance et du contrat de concession fait constater que la SAED peut être, auprès des Unions, à la fois prestataire de services commerciaux et gestionnaire d'une mission de service public d'assistance et de conseil. A défaut d'être contradictoires, ces deux missions semblent difficilement compatibles dans les aménagements transférés. Aussi convient-il de penser à une plus grande autonomie de la branche commerciale de la SAED que constitue la DAM.

III. FORMULATION DE PROPOSITIONS DE SECURISATION JURIDIQUE ET D'OPTIMALISATION DU CADRE INSTITUTIONNEL

3.1. Propositions pour la sécurisation foncière

Au plan des principes, la sécurité juridique consiste à conférer à la tenure foncière certains éléments :

- La durée de la tenure c'est-à-dire sa stabilité dans le temps ainsi que la longueur de la période de détention des droits ;
- L'opposabilité de la tenure, aux tiers ;
- L'opposabilité de la tenure à l'Etat et aux collectivités publiques décentralisées
- La transmissibilité des droits sur la tenure à titre gratuit ou à titre onéreux.

La Loi sur le Domaine National (LDN) actuellement en vigueur est, selon une certaine opinion, non seulement, très peu appliquée mais elle est jugée inadaptée aux nouveaux besoins du développement économique et au nouvel environnement de la production agricole. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre du PASA, l'Etat (Ministère de l'agriculture) avait initié une étude sur le régime foncier. Cependant, l'initiative avait été fortement influencée par les développements de la question foncière dans la vallée du fleuve Sénégal (le delta, en particulier) notamment avec la mise en valeur des périmètres et les modalités d'installation d'exploitants privés.

Trois scénarii étaient proposés au terme de l'étude:

- Le maintien (statu quo) de la LDN,
- L'option libérale (la privatisation totale des terres) qui repose sur "la possibilité d'immatriculer la terre pour tout occupant ayant réalisé des investissements". Cette option comporte :
 - des risques réels de tensions en ce qu'elle ignore les détenteurs des anciens droits coutumiers,
 - des difficultés inhérentes à une éventuelle reprise par l'Etat (pour raison d'utilité publique) des terres immatriculées en raison du coût élevé des indemnisations et des procédures fastidieuses d'expropriation pour cause d'utilité publique qui seront nécessaires,
 - des difficultés liées à la définition du minimum d'investissement à partir duquel l'immatriculation peut être faite;
 - des possibilités limitées pour la collectivité et l'Etat d'agir en cas de non respect par l'opérateur privé des normes d'aménagement et de mise en valeur.
- L'option mixte et ses variantes qui constituent une transition plus douce (minimiser les risques de rejet et de conflits) vers un régime de propriété.

Il ressort de l'analyse que les possibilités offertes pourraient être les suivantes.

- Immatriculation des terres du domaine national là où c'est nécessaire au nom de l'Etat qui gère quasi directement des zones d'aménagement spécial à l'intérieur des CR diminuant ainsi leurs pouvoirs.
- Erection du "domaine national « en domaine privé des collectivités" qui auront le pouvoir d'attribution en propriété, en location ou en usage, ce qui garantit l'accès aux terres à toutes personnes originaires ou non du terroir.

Cependant, aucune de ces différentes options n'a reçu de consensus, la preuve de l'absence de consensus est dans le différé que la loi d'orientation agricole a fait de la question foncière.

Tout porte à croire que la réforme de la loi sur le domaine national comporte d'importantes incertitudes politiques qui font qu'elle risque de ne pas intervenir dans le délai d'une génération.

Mais est-il nécessaire de réviser la loi sur le domaine national pour promouvoir l'agriculture irriguée ? S'il est vrai qu'il est indispensable de sécuriser la tenure foncière pour attirer les investisseurs privés, il n'est pas encore démontré de manière irréfutable que seule la propriété privée telle qu'issue du droit germano-romain ou de la common law est susceptible de garantir la sécurité juridique des investissements.

La loi sur le domaine national tout en organisant la tenure sur une base administrative et en déclarant le sol *res communies*, laisse libre cours au gestionnaire du domaine national, de définir et d'organiser la nature et le régime juridique des droits que le détenteur d'un titre administratif sur le domaine national a sur les biens qu'il amène ou crée sur le sol.

Il semble bien que les droits de ce détenteur sont des droits de propriété. Dès lors, il est intéressant de s'interroger sur la possibilité de bâtir une sécurité juridique à partir de cette distinction. La problématique n'est pas nouvelle en droit sénégalais. En effet, sur le domaine privé de l'état, il n'y a que des titres administratifs et des investissements y sont réalisés par les privés en toute sécurité. Cependant, il importe de noter qu'à la différence du domaine national le domaine privé de l'Etat est cadastré et immatriculé avant toute attribution. Les lots sont numérotés et les droits des détenteurs de titres administratifs sont inscrits au livre foncier après enregistrement des actes administratifs d'attribution.

Les peines et soins que l'attributaire érige sur la parcelle peuvent faire l'objet de transaction et l'Administration autorise la cession des droits sur le sol en conférant à l'acquéreur un titre administratif de même nature que celui que détenait le cédant. Il faut ajouter que l'Administration autorise, lorsqu'il s'agit d'un bail ordinaire (durée égal ou inférieure à 25 ans renouvelables), à la demande du détenteur du titre administratif, le nantissement de son titre dans des opérations de crédit.

Lorsqu'il s'agit d'un bail emphytéotique (durée supérieure à 30 ans renouvelable) ou d'un droit de superficie (quasi droit de propriété pendant la durée du bail), l'emphytéote (le titulaire d'un bail emphytéotique) et le superficiaire (titulaire d'un droit de superficie) sont des détenteurs de droits réels immobiliers même s'ils ne sont pas propriétaires. Ainsi, leurs titres peuvent l'objet d'inscription de sûretés réelles immobilières (hypothèque) dans des opérations de crédits contrairement au bail ordinaire.

Cette solution est-elle applicable au domaine national ? Dans la situation actuelle, il est impossible de procéder de la même manière sur le domaine national. La raison est dans l'absence d'un cadastre et d'un registre foncier. Aussi, la mise en place d'un cadastre rural et

la tenue d'un livre foncier rural semble incontournable dans toute opération de sécurisation juridique de la tenure foncière en milieu rural. En d'autres termes, il faut appliquer les dispositions de la loi sur le domaine national en assurant la gestion technique du foncier, c'est après cela qu'il sera possible d'en assurer une gestion juridique.

Recommandation n° 1 :

- a. Numéroté les terres du domaine national et en confier la gestion aux communautés rurales conformément à la loi*
- b. Adopter un mode de gestion de ces terres numérotées en s'inspirant du domaine privé de l'Etat : droit de bail ou droit de superficie.*
- c. Conférer ces titres de bail ou de superficie pour des durées variables, selon le niveau des investissements, aux affectataires de ces terres numérotées : OP, privés sur la base de cahiers de charge pour la mise en valeur.*
- d. Permettre l'inscription de sûretés mobilières ou immobilières, selon la durée du bail*
- e. Permettre la cession des peines et soins édifiés par l'affectataire sur le domaine national suite à une autorisation de l'organe ayant attribué la parcelle,*
- f. créer des zones pionnières ou des zones d'aménagements spéciaux là où c'est nécessaire et impliquer fortement les OP ou les privés ainsi que les communautés rurales dans leur gestion sous le contrôle de l'Etat (SAED), la transmissibilité du titre administratif dès autorisation de la cession des peines et soins*

3.1.1. La gestion technique du foncier

3.1.1.1. La mise en place d'un cadastre

La nécessité de la mise en place d'un cadastre rural, couvrant la totalité du territoire indépendante de toute procédure d'immatriculation, est unanimement admise.

Actuellement dans le contexte de décentralisation, la réalisation du cadastre est de la compétence des communautés rurales. Cependant, il est manifeste qu'en l'état actuel, les communautés rurales n'ont ni les compétences ni les moyens de réaliser cette opération. Il faudra rechercher les moyens et les compétences nécessaires à l'appui aux collectivités locales.

A cet égard et dans le cadre de la redéfinition de ses missions, il serait judicieux de prévoir l'appui de la SAED qui a acquis une connaissance exacte de la topographie des terrains. La SAED qui a déjà procédé à des aménagements de périmètres irrigués, pourrait notamment apporter un concours précieux pour l'ordonnancement des parcelles.

Serait-il préférable par exemple de choisir une division par bandes parallèles ou perpendiculaires au Fleuve ? En fait il ne saurait être répondu à ces questions indépendamment de celles qui ont trait à la division parcellaire.

Recommandation n° 2 :

- a) *Initier la mise en place d'un cadastre en partant des plans d'occupation et d'aménagement des sols ;*
- b) *Commencer une opération test dans la zone du Delta là où les premiers POAS ont été réalisés*

3.1.1.2. L'aménagement parcellaire

Les études réalisées montrent que l'on pourrait retenir un hectare comme surface de parcelle minimale. En effet, des dimensions inférieures, de l'ordre de 0,60 à 0,65 hectares ne permettent pas d'assurer au paysan un revenu sécurisant, tandis qu'à partir de 1,5 à 2 hectares, une mécanisation plus importante devient nécessaire, entraînant en endettement souvent chronique.

Un premier « quadrillage » pourrait donc être réalisé par une division du sol en parcelles d'un (1) hectare chacune. Ces parcelles seraient insusceptibles de morcellement et seraient attribuées en nombre plus ou moins important en fonction des projets proposés aux organes chargés de la répartition.

Ces ensembles de parcelles soumis à une gestion homogène, qu'elle soit exercée par une personne physique, un regroupement de producteurs ou une société commerciale, pourront être de dimensions variables.

Dés lors au-delà de l'établissement d'un cadastre, d'une division parcellaire des terres, on peut se demander s'il ne serait pas opportun, pour ne pas handicaper les futurs projets agricoles, de prévoir l'établissement d'un plan d'affectation au sein de chaque communauté rurale délimitant des ensembles de parcelles qui seraient plus particulièrement affectés à des cultures déterminées.

Le décret 64-573 avait ouvert la voie en accordant aux conseils ruraux la possibilité d'émettre des vœux sur le « plan de réactualisation de l'affectation des terres en fonction des qualités agropédologiques des sols et des impératifs culturels ». Il serait souhaitable d'utiliser ces dispositions pour éviter que des affectations désordonnées ne contraignent, par la suite, les conseils ruraux à procéder à des désaffectations et réaffectations afin d'harmoniser a posteriori la mise en valeur du terroir. La question présente d'autant plus d'importance que, dans l'avenir, divers intervenants vont participer à cette mise en valeur et il serait souhaitable de prévenir les risques de tension.

Recommandation n° 3 :

- a) *Cadastrer le domaine national par surface minimale en relation avec la rentabilité économique*
- b) *Instaurer des plans d'affectation des parcelles en relation avec leur fertilité et les spéculations appropriées*

3.1.2. La gestion juridique

3.1.2.1. Les règles d'affectation

Sur quelles bases les conseils ruraux vont-ils procéder aux affectations ? Le critère de l'intérêt du projet proposé par le demandeur s'impose à l'évidence. Mais il ne suffit pas à résoudre toutes les difficultés. Aussi, les plans de développement sont des sources d'indications précieuses, mais dans bien des cas, ils se révèlent insuffisants. Les mises en culture déjà réalisées pourraient aussi servir de référence. Cependant, la vocation de la vallée est d'être le réceptacle de projets extrêmement divers d'autant plus que les résultats obtenus à ce jour dans la riziculture ont amené les pouvoirs publics à promouvoir une diversification des productions agricoles.

Il appartient au Conseil rural d'apprécier non seulement l'intérêt du projet uniquement du point de vue de la communauté rurale (rentabilité pour la collectivité locale) concernée, mais aussi du point de vue de l'économie nationale (rentabilité économique). L'on comprend aisément que la décision fera d'affecter devra impliquer l'application de critères d'une grande complexité. La rentabilité n'étant pas que financière et économique, d'autres critères peuvent se révéler nécessaires pour cerner les impacts du projet en cause.

Une fois le projet accepté, la prise de la décision peut se révéler complexe. En effet, on a pu constater que les procédures de co-décision - président conseil rural puis conseil rural - sous-préfet s'étaient révélées insuffisantes, dans bien des cas, à garantir une répartition harmonieuse des terres.

Dés lors il s'avère impératif d'abandonner les critères de résidence et capacité familiale de mise en valeur que l'on pouvait considérer comme objectifs et suffisants dans le cadre d'une agriculture de subsistance. Par contre, dans une agriculture moderne où les organes communautaires sont souvent amenés à apprécier des projets d'envergure, les procédures actuelles de la co-décision doivent être revues.

En effet, la complexité des projets et les intérêts en jeu risquent parfois d'être telle qu'il serait souhaitable de moduler la composition de l'organe affectataire. S'il ne fait aucun doute que le conseil rural doit participer effectivement à toutes les décisions, cette compétence pourrait être partagée suivant le cas (en fonction de l'importance financière ou de la dimension foncière du projet par exemple) avec le préfet ou avec les autorités hiérarchiquement supérieures. L'on pourrait même suggérer, dans certains cas, l'avis préalable de services techniques comme l'organe chargée de la gestion de l'eau.

Pour éviter à la fois une régionalisation de la loi et les méfaits d'une réforme hâtive, il serait souhaitable d'avoir recours, comme ce fut fait pour la réforme administrative, à une mise en place progressive de la nouvelle procédure dans des terroirs tests. Cette nécessité de repenser les critères et modalités d'affectation des terres est sans doute le problème juridique le plus important qui découle de la transformation de la logique culturelle.

Recommandations n° 4 :

- a) ***Abandonner le critère de la résidence et celui de la capacité familiale de mise en valeur comme éléments de choix de l'affectataire***

- b) Moduler la composition de la commission d'affectation, au sein du conseil rural, chaque fois que l'importance technique des dossiers et ou de la superficie demandée le requièrent***

3.1.2.2. Les règles de désaffectation

Compte tenu de la volonté d'harmoniser la situation juridique des paysans en leur reconnaissant un pouvoir d'auto administration sur les terres de la communauté, il pourrait être préférable de définir un critère uniforme permettant de décider du maintien ou du retrait des parcelles.

La mise en valeur effective des terres apparaît comme le critère obligé ; elle est exigée tant par la SAED que par les conseillers ruraux ou le service des Domaines en contrepartie des octroies de terres. Elle est en outre l'une des finalités de l'aménagement de la VFS. Une telle démarche permettrait de contrecarrer les agissements de tous ceux qui cherchent à détourner, à leur profit, les procédures d'affectation. Spéculant sur les perspectives offertes par l'irrigation, certains n'ont pas manqué d'utiliser leur autorité ou leur influence pour se faire attribuer de vastes parcelles, notamment dans la zone du lac de Guiers. Il ne s'agit en fait pour ces individus que de profiter des carences de la loi sur le domaine national pour constituer à leur profit des réserves foncières.

En effet, comme on l'a constaté, il n'existe pas de procédures instituant des contrôles réguliers de la mise en valeur. Il n'est effectué que dans le cas où un membre de la communauté demande que la désaffectation soit prononcée en vue d'une réaffectation à son profit. C'est là une démarche conflictuelle pratiquement exclue en raison de la disponibilité des terres.

Il est donc souhaitable d'instituer, en même temps, une équipe travaillant à la constitution du cadastre rural et un organe, au sein des conseils ruraux, dont l'objectif serait le contrôle régulier sinon permanent de la mise en valeur des terres.

Ainsi, avec ces quelques amendements, il serait possible de maintenir un régime d'administration du sol cultivable par les conseils ruraux et d'éviter que les plans d'aménagement ne soient en réalité que des propositions faites à des investisseurs à des conditions favorables.

Recommandation n° 5 :

- a) Procéder à la désaffectation de toutes les terres insuffisamment mises en valeur***
b) Instituer une procédure de contrôle et des critères de référence pour l'appréciation de la mise en valeur

3.1.2.3. Retracer la vie juridique de la parcelle

Les règles d'affectation et de désaffectation étant précisées, leur application donne naissance à des faits juridiques ou à des actes juridiques qu'il convient de retracer dans un document et aussi dans un répertoire. Ce document est le titre administratif alors que le répertoire est le livre foncier. Les garanties adossées au titre administratif seront inscrites au livre foncier de même que leur radiation. Ce mécanisme devrait assurer la transparence et la fiabilité des

opérations et sécuriser les détenteurs de titres, leurs créanciers mais aussi ceux qui ont concédé les titres administratifs.

Recommandation n° 6 :

- a) Instituer un titre d'affectation d'une dépendance du domaine national***
- b) Instituer un livre foncier rural dans chaque communauté rurale***

3.2. Propositions pour la sécurisation de l'eau

Quels seraient les changements à apporter aux droits d'usage de l'eau ? C'est là une question importante nécessitant une action légale. Ces droits établissent le volume, la part et/ou la durée du débit d'eau dont peuvent bénéficier certains types d'utilisateurs, de groupes d'utilisateurs ou l'ensemble d'un périmètre d'irrigation. Les lois relatives à l'eau comprennent aussi de plus en plus des droits et obligations et des normes de qualité. De ce fait, il faudrait peut-être établir des droits d'eau ou mettre à jour ceux qui sont en vigueur pour refléter les conditions d'un environnement moderne. Ainsi, davantage de clarté pourrait être nécessaire quant à l'étendue des droits, aux critères régissant l'allocation de l'eau et aux moyens de faire la distinction entre les différents types d'utilisateurs.

L'Etat doit être tenu d'allouer l'eau conformément à des règlements administratifs mais il ne devrait plus considérer cette allocation comme une aide sociale faisant de l'utilisateur un suppliant. L'allocation de l'eau deviendrait à ce moment un droit juridique et l'utilisateur serait véritablement le détenteur d'un droit.

En effet, l'allocation de l'eau perçue comme une aide sociale va à l'encontre de l'objectif primordial du transfert de la gestion de l'irrigation, à savoir éliminer la dépendance de l'agriculteur vis-à-vis du gouvernement et créer des organisations locales autonomes autorisées à extraire, distribuer et utiliser l'eau en fonction des besoins locaux.

Sans droits d'usage de l'eau, les agriculteurs ne peuvent ni prévoir ni définir la quantité d'eau qu'ils recevront. Aussi, en cas de conflits ou de concurrence vive pour l'utilisation de l'eau, aucune base juridique claire ne permet le règlement des différends. Cette situation décourage les agriculteurs à investir des capitaux importants dans l'agriculture ou dans la gestion de l'eau.

L'Etat qui a adopté une politique de transfert de la gestion, devrait en premier lieu établir un système clair de droits d'usage de l'eau qui énonce les principes régissant son allocation aux différents usagers.

Les droits d'usage de l'eau pourraient être octroyés à des collectivités, comme les associations d'utilisateurs de l'eau, à des particuliers ou à des sociétés privées. Dans la plupart des pays, les droits d'usage de l'eau sont octroyés à des associations d'utilisateurs qui à leur tour les transfèrent à leurs membres pris individuellement.

Sur la rive gauche de la VFS, il est clair que la gestion de l'eau relève de la SAED, même si la gestion du fleuve est du ressort de l'OMVS. En effet, il ressort des dispositions

conventionnelles régissant l'organisation sous-régionale que des sociétés d'aménagement régional peuvent être mises en place par les Etats membres sur leur territoire.

Aussi, semble-t-il intéressant de positionner la SAED comme gestionnaire au premier degré du service de l'eau et donc comme interface, en territoire sénégalais, entre les usagers et le gestionnaire du fleuve. Cette solution s'articule à celle proposée plus haut et relative à la gestion du service de l'eau au niveau des aménagements structurants.

D'un point de vue institutionnel, le droit des usagers sur l'eau, crée par la loi sectorielle sur l'eau, serait aménagé de manière contractuelle entre la SAED et les usagers conformément aux dispositions d'un contrat de gestion délégué du service de l'eau.

Recommandation n° 7 :

- a) *Créer un droit à l'eau pour tous les usagers régulièrement installés*
- b) *Concéder le service de l'eau à la SAED et lui permettre de sub-concéder ledit service au niveau des périmètres, aux associations d'usagers de l'eau*

3.3. Propositions pour la sécurisation des aménagements hydro agricoles

Est-il nécessaire de transférer la propriété de l'infrastructure d'irrigation ? Des changements juridiques sont nécessaires en ce qui concerne le transfert de la propriété ou des droits d'usage des biens présents sur le périmètre d'irrigation.

Dans un contexte où le rapport des forces entre les pouvoirs publics et les agriculteurs est défavorable à ces derniers, la propriété symbolise l'acquisition de droits et de pouvoirs et serait de ce fait, souhaitable. Elle est d'autant plus nécessaire qu'elle représente le seul moyen pour l'organisation de producteurs de modifier légalement l'infrastructure d'irrigation. En effet, si les usagers sont tenus de rembourser le coût de la construction et/ou de la remise en état de l'infrastructure, il serait juste qu'ils aient en retour le droit de propriété.

Il faut noter que dans la plupart des pays, l'Etat reste propriétaire de l'infrastructure et seul le droit d'usage est conféré aux utilisateurs. Dès lors la question à laquelle il faut apporter une réponse est celle de l'aménagement juridique et institutionnel du transfert de la gestion.

Pour ce faire, il s'agit d'abord de déterminer le niveau du transfert afin de répondre à la question de savoir qui est responsable de quoi. A cet effet, il semble que la solution retenue aussi bien dans le cadre du PDRG que dans le cadre des différentes lettres de missions et arrêtés portant création des fonds de maintenance soit convenable. Le contenu de la solution se présente comme suit :

- les aménagements structurants sont du ressort de l'Etat de même que les périmètres irrigués non transférés ;
- les périmètres transférés sont de la responsabilité des usagers ;
- les aménagements collectifs relèvent d'une responsabilité partagée entre les différents acteurs. En réalité, pour ces derniers, les routes, pistes et digues de

circulation, lorsqu'il ne s'agit pas de route nationale, sont de la responsabilité des collectivités locales.

Les responsabilités des acteurs étant définies, il convient de choisir l'instrument juridique à utiliser. Cependant, la domanialité publique des biens en cause ne laisse qu'une faible marge de manœuvre. Les biens domaniaux qui ne sont pas rattachés à un service public peuvent faire l'objet d'une concession domaniale, par contre ceux qui sont rattachés à un service public doivent entrer dans la délégation de gestion du service public comme des biens de retour.

C'est à ce niveau que l'eau entre en jeu car une des complexités de l'agriculture irriguée réside dans la conduite de l'eau dans les parcelles. Cet exercice de servir l'eau n'est-il pas un service public de l'eau d'irrigation ? Si la réponse est positive, comme nous le pensons, il est alors nécessaire de conclure de véritables contrats de délégation de gestion du service public de l'eau d'irrigation. Alors apparaît un problème juridique lié au fondement légal de ces contrats en l'absence, au Sénégal (la loi CET ne l'est pas en réalité), d'un cadre légal définissant la typologie des délégations de service public et/ou organisant le service public de l'irrigation.

Dans le service public des industries de réseau (eau potable, électricité, téléphone) il y a des lois sectorielles portant organisation du service public. Faut-il aller dans ce sens ou faut-il se fier à la liberté contractuelle des parties ?

Si la voie législative a l'inconvénient d'être lourde, elle a par contre l'avantage d'offrir de la sécurité et d'assurer une capacité, en droit au moins, de résolution de l'essentiel des problèmes. La voie contractuelle offre plus de souplesse mais offre moins de sécurité juridique. En effet, le contrat ne permet pas de résoudre tous les problèmes sauf à prendre le risque d'être sans fondement légal et de se voir déclaré inopposable aux tiers.

L'idéal semble être la combinaison des deux possibilités : une loi pourrait organiser le service de l'irrigation tandis que des contrats de délégation de gestion du service de l'eau d'irrigation seraient conclus et mettraient en relation :

- l'Etat et la SAED au niveau des aménagements structurant ;
- la SAED et les associations d'usagers au niveau des périmètres irrigués

Les aménagements collectifs étant surtout du domaine des collectivités locales, ces dernières peuvent les garder en régie ou procéder à des délégations de gestion.

Recommandation n° 8 :

- a) *Initier un acte législatif ou réglementaire portant réglementation du service de l'eau d'irrigation*
- b) *Insérer dans ledit acte les mesures de réalisation et de protection des biens affectés audit service ainsi que les modes de dévolution et de fonctionnement dudit service*
- c) *Intégrer dans le contrat de concession entre l'Etat et la SAED, l'obligation pour cette dernière d'entretenir et de maintenir les aménagements structurants et lui garantir la ressource pour la couverture des charges qui en découlent*
- d) *Intégrer dans le contrat de délégation entre les associations d'usagers et l'Etat (représenté par la SAED) l'obligation d'entretenir et de maintenir et de renouveler les aménagements qui leur sont dévolus à leur frais*

3.4. Propositions pour l'implication des communautés rurales

Les communautés rurales devraient avoir en charge les aménagements collectifs qui ne sont pas du ressort de l'Etat. En outre, elles ont la gestion du foncier. L'analyse a montré que la contrainte majeure au niveau foncier réside moins dans la loi sur le domaine national que dans la capacité de l'administration locale à la mettre en œuvre. En effet, il n'y a ni registre foncier ni cadastre or une loi foncière ne peut fonctionner sans cadastre ni registre. L'identification physique de la terre est un préalable à toute forme de gestion moderne.

Au delà de l'identification, il faut retracer, selon le cas, les droits et/ou les situations administratives qui s'exercent successivement sur la terre, aussi bien par rapport à leur nature que par rapport à leur détenteur.

Les communautés rurales devraient se mobiliser pour la réalisation de cet objectif. Dans ce cadre elles pourraient obtenir des appuis financiers au titre des programmes de renforcement de la décentralisation en cours.

Dans ce domaine, la réalisation des POAS en collaboration avec la SAED constitue un exemple encourageant qu'il faut renforcer et approfondir par la réalisation d'un cadastre et la tenue d'un registre foncier rural. Cependant, compte tenu des faibles capacités techniques des communautés rurales, de l'expérience acquise par la SAED et du succès de leur collaboration autour des POAS, il semble souhaitable que cette opération se contractualise entre les deux parties.

Recommandations n° 9 :

- a) *Initier dans le sillage des POAS une opération test de réalisation d'un cadastre rural et de tenu d'un livre foncier rural*
- b) *Susciter, pour la réalisation de cette opération, une collaboration entre les acteurs (SAED, Communautés rurales et secteur privé).*

3.5. Propositions de rôles possibles des organisations professionnelles

La politique du transfert de la gestion des périmètres irrigués de la SAED aux usagers est mise en œuvre dans certains périmètres. Cette politique semble irréversible. Toutefois, elle requiert des éclaircissements sur :

- le niveau du transfert,
- l'instrument juridique du transfert,
- l'organisation du transfert et du service transférer.

En réalité, le transfert porte à la fois sur les ouvrages publics et sur la gestion de l'eau aux niveaux des périmètres. En somme, il s'agit du transfert du service de l'irrigation au niveau secondaire.

En définitive, il faut aménager une délégation de gestion du service par l'Etat aux Unions hydrauliques. Pour ce faire, il peut être plus simple de prévoir, selon le cas, dans la loi sectoriel ou dans le contrat de délégation de gestion de la SAED, la possibilité pour elle de subdéléguer le service de l'irrigation aux organisations professionnelles (Unions hydrauliques, associations de privés de dimension ou d'envergure moyenne).

Toutefois, il restera à résoudre le cas des grands exploitants privés qui souhaiteraient s'installer. Dans ce cas, si la question foncière est résolue (gestion technique et gestion juridique), l'on pourrait recourir à la loi Construction, Exploitation et Transfert (CET) qui est déjà en vigueur. En d'autres termes des privés pourraient être concessionnaires pour la réalisation, à leurs frais, d'aménagements hydro agricoles qu'ils exploiteraient à leurs risques pendant une certaine période à l'issue de laquelle lesdits aménagements deviendraient des biens de l'Etat.

Recommandations n° 10 :

- a) *Donner aux associations d'usagers un véritable rôle de concessionnaire sur les aménagements terminaux*
- b) *Rechercher les moyens d'utiliser la loi CET pour l'installation de grands investisseurs privés*

3.6. Propositions pour la mise en conformité des statuts de la SAED avec ses missions en matière sécurisation juridique des aménagements hydro agricoles

L'analyse montre que la SAED a connu des mutations importantes depuis sa création sous l'effet des orientations définies dans le PDRG et dans les lettres de mission successives en parfait accord avec les partenaires au développement. Cependant, cette évolution s'est faite en en dehors du cadre juridique organisant la SAED à savoir le décret de 1981 portant approbation des statuts de la SAED.

Aujourd'hui, il est nécessaire, au plan strictement formel, de procéder à une mise à niveau des statuts de la société.

Comme indiqué plus haut, la SAED assume actuellement les services suivants :

- Le service de l'eau confié par l'Etat
- Le service public d'appui et de conseil agricole aux organisations professionnelles confié par l'Etat
- Le service de conseil et d'appui aux collectivités locales dans la mise en place d'outils de planification et de gestion de l'espace rural confié par les communautés rurales
- Le service de maintenance et d'entretien des équipements et des ouvrages transférés exécuté pour le compte des usagers gestionnaires de périmètres irrigués transférés.

La SAED pourrait bien intervenir dans la gestion des aménagements collectifs pour le compte de l'Etat ou des Communautés rurales à travers des conventions de délégation de gestion ETAT/SAED d'une part et entre SAED/communautés rurales d'autre part.

Pour ce qui concerne l'activité de maintenance, il est nécessaire de poursuivre l'autonomisation de la Direction Autonome de l'Aménagement au moins jusqu'à sa filialisation afin de permettre une ouverture prochaine à la concurrence.

La SAED deviendrait une société régionale d'aménagement, gestionnaire de l'eau, de l'aménagement du territoire régional et de l'appui au développement local. Elle agirait ainsi, en qualité de gestionnaire délégué d'une part de l'Etat et d'autre part des communautés rurales.

Recommandation n° 11 :

a) Faire de la SAED un concessionnaire :

- *du service de l'eau et du conseil rural (en attendant que l'ANCAR soit plus opérationnelle) de la part de l'Etat ;*
- *du service de conseil et d'appui dans la mise en place d'outils de planification et de gestion de l'espace rural de la part des communautés rurales ;*

b) Créer une filiale de la SAED qui assurerait l'activité commerciale d'entretien et de maintenance

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.

4.1 POUR L' ETAT

4.1.1 En ce qui concerne le foncier

Recommandation n° 1 :

- a) *Numéroter les terres du domaine national et en confier la gestion aux communautés rurales conformément à la loi*
- b) *Adopter un mode de gestion de ces terres numérotées en s'inspirant du domaine privé de l'Etat : droit de bail ou droit de superficie.*
- c) *Conférer ces titres de bail ou de superficie pour des durées variables selon le niveau des investissements, aux affectataires de ces terres numérotées : OP, privés sur la base de cahiers de charge pour la mise en valeur.*
- d) *Permettre l'inscription de sûretés mobilières ou immobilières, selon la durée du bail*
- e) *Permettre la cession des peines et soins édifiés par l'affectataire sur le domaine national suite à une autorisation de l'organe ayant attribuée la parcelle,*
- f) *créer des zones pionnières ou des zones d'aménagement spéciaux là où c'est nécessaire et impliquer fortement les OP ou les privés ainsi que les communautés rurales dans leur gestion sous le contrôle de l'Etat (SAED), la transmissibilité du titre administratif dès autorisation de la cession des peines et soins*

Recommandations n° 4 :

- a) *Abandonner le critère de la résidence et celui de la capacité familiale de mise en valeur comme éléments de choix de l'affectataire*
- b) *Moduler la composition de la commission d'affectation, au sein du conseil rural, chaque fois que l'importance technique des dossiers et ou de la superficie demandée le requièrent*

Recommandation n° 6 :

- c) *Instituer un titre d'affectation d'une dépendance du domaine national*
- d) *Instituer un livre foncier rural dans chaque communauté rurale*

Recommandation n° 7 :

- a) *Créer un droit à l'eau pour tous les usagers régulièrement installés*
- b) *Concéder le service de l'eau à la SAED et lui permettre de sub-concéder ledit service, au niveau des périmètres, aux associations d'usagers de l'eau*

4.1.2 En ce qui concerne les aménagements

Recommandation n° 8 :

- a) *Initier un acte législatif ou réglementaire portant réglementation du service de l'eau d'irrigation*
- b) *Insérer dans ledit acte les mesures de réalisation et de protection des biens affectés audit service ainsi que les modes de dévolution et de fonctionnement dudit service*
- c) *Intégrer dans le contrat de concession entre l'Etat et la SAED, l'obligation pour cette dernière d'entretenir et de maintenir les aménagements structurants et lui garantir les ressources financières pour la couverture des charges qui en découlent*
- d) *Intégrer dans le contrat de délégation entre les associations d'usagers et l'Etat (représenté par la SAED) l'obligation d'entretenir, de maintenir et de renouveler les aménagements qui leur sont dévolus et à leur frais*

Recommandations n° 10 :

- a) *Donner aux associations d'usagers un véritable rôle de concessionnaire sur les aménagements terminaux*
- b) *Rechercher les moyens d'utiliser la loi CET pour l'installation de grands investisseurs privés*

Recommandation n° 12 :

Orienter la politique de diversification vers les terres du Dieri plus légers et plus aptes à des méthodes d'irrigation plus économique

Recommandation n° 13 :

Fixer des objectifs d'aménagement réalistes et compatibles avec les capacités réelles des acteurs.

Recommandation n° 14 :

Améliorer les statistiques (unification et harmonisation) concernant les superficies aménagées et/ou exploitées

Recommandation n° 15 :

Actualiser les connaissances sur les systèmes de production dans la VFS et assurer un suivi régulier et rapproché des exploitations

Recommandation n° 16 :

Promouvoir les exploitations entrepreneuriales en veillant à un respect strict des critères de gestion optimale (superficie optimale...)

Procéder à des études sur la dynamique des exploitations en liaison avec l'utilisation des facteurs de production (capital, terre, travail)

Recommandation n° 17 :

Promouvoir la création d'un mécanisme de financement annuel des exploitations privées

Recommandation n° 18 :

Promouvoir la diversification des cultures en encourageant les spéculations à haute valeur ajoutée (ail, fruits et légumes...).

4.1.3. En ce qui concerne le statut de la SAED

Recommandation n° 11 :

a) Faire de la SAED un concessionnaire :

- du service de l'eau et du conseil rural (en attendant que l'ANCAR soit plus opérationnelle) de la part de l'État ;*
- du service de conseil et d'appui dans la mise en place d'outils de planification et de gestion de l'espace rural de la part des communautés rurales ;*

b) Créer une filiale de la SAED dédiée à l'activité commerciale d'entretien et de maintenance

4.2. POUR LES COMMUNAUTES RURALES

Recommandation n° 2 :

- a) *Initier la mise en place d'un cadastre en partant des plans d'occupation et d'aménagement des sols ;*
- b) *Commencer une opération test dans la zone du Delta, là où les premiers POAS ont été réalisés.*

Recommandation n° 3 :

- a) *Cadastrer le domaine national par surface minimale en relation avec la rentabilité économique*
- b) *Instaurer des plans d'affectation des parcelles en relation avec leur fertilité et les spéculations appropriées*

Recommandation n° 5 :

- a) *Procéder à la désaffectation de toutes les terres insuffisamment mises en valeur*
- b) *Instituer une procédure de contrôle et des critères de référence pour l'appréciation de la mise en valeur*

Recommandations n° 9 :

- a) *Initier dans le sillage des POAS une opération test de réalisation d'un cadastre rural et de tenue d'un livre foncier rural*
- b) *Susciter, pour la réalisation de cette opération, une collaboration entre la SAED, la (ou) les Communautés rurales retenues et le secteur privé*

ANNEXES

TABLEAU N°1 - IMPORTANCE ET EVOLUTION DES AMENAGEMENTS TRANSFERES

Délégation	GA + AI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dagana	Transférés	4.363	5.132	7.006	8.036	8.703	8.703	8.703	8.703	8.703	8.703
	Transférés Partiel.										3.150
	Non Transférés	7.490	6.721	4.847	3.817	3.150	3.150	3.150	3.150	3.150	-
Podor	Transférés	1.370	1.370	2.530	2.730	3.570	4.036	4.036	4.036	4.036	4.036
	Transférés Partiel.										
	Non Transférés	1.626	1.626	466	466	466	-	-	-	-	-
Matam	Transférés	-	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300
	Non Transférés	1.300	-	-	-	-					

Source : SAED

- ces trois dernières années durant lesquelles, les superficies aménagées⁷³ sont stationnaires (94320 ha respectivement en 2001 ; 2002 et 2003) avec une répartition et une typologie caractéristiques de chacune des grandes zones de la VFS :

TABLEAU N° 2 EVALUATION SUPERFICIES AMENAGEES ET EXPLOITABLES PAR TYPE D'AMENAGEMENT ET PAR DELEGATION

	S. Aménagées (ha)			S. Exploitable (ha)
	Exploitable	Non-Exploitable	Total	
Dagana				
GANT	5 048	311	5 359	5 048
GAT	14 117	0	14 117	14 117
PIV	2 103	1 249	3 352	2 103
PIP	19 972	18 786	38 758	19 972
Total	41 240	20 346	61 586	41 240
Podor				
GAT	6 363	0	6 363	6 363
PIV	8 514	1 572	10 086	8 514
PIP	4 719	1 432	6 151	4 719
Total	19 596	3 004	22 600	19 596
Matam				
AI	743	140	883	743
PIV	4 739	1 505	6 244	4 739
PIP	203	230	433	203
Total	5 685	1 875	7 560	5 685
Bakel				
PIV	1 186	1 181	2 367	1 186
PIP	202	5	207	202
Total	1 388	1 186	2 574	1 388
Zone Interv. SAED				
GANT	5 048	311	5 359	5 048
GAT	20 480	0	20 480	20 480
AI	743	140	883	743
PIV	16 542	5 507	22 049	16 542
PIP	25 096	20 453	45 549	25 096
Total Zone SAED	67 909	26 411	94 320	67 909

Notes :

Grands Aménagements Non Transférés (GANT)
 Grands Aménagements Transférés (GAT)
 Aménagements Intermédiaires (AI)
 Périmètres Irrigués Villageois (PIV)
 Périmètres Irrigués Privés (PIP)

⁷³ Il s'agit de surfaces brutes aménagées

TABLEAU 3-SUPERFICIES AMENAGEES DANS LE DELTA

Type de sol	Superficies totales cartographiées		Superficies Aménagées brutes							
	ha	%	Totales		Privés		SAED		CSS	
			ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Hollaldé	87244	33	20049	36	9075	30	6997	46	3901	35
Faux Hollaldé	77049	29	8490	15	3924	13	2487	16	2050	19
Fondé	78189	29	25967	46	15720	53	5447	36	4712	43
Diéri (sable)	22925	9	1821	3	1128	4	347	2	340	3
Total	265407	100	56328	100	29847	100	15278	100	11003	100

Source: SAED/CSE/1996

TABLEAU 4 - PDRG: SUPERFICIE CULTIVEE/DEPARTEMENT/HORIZON

(Ha)	Horizon	Delta	Podor	Matam	Bakel	Rive Gauche
Surfaces Aménagées	1990	22870	6690	3425	1495	34480
	2000	39225	19350	14310	5565	
	2015	67556	31812	25056	1376	
Surfaces Exploitées	1990	21850	6490	3425	1495	33280
	2000	26500	3250	9540	3710	
	2015	43160	20820	15660	8360	
C.I.C(*)	1990	1.05	1.03	1.00	1.00	1.04
	2000	1.48	1.46	1.50	1.50	
	2015	1.57	1.53	1.60	1.60	

(*)C.I.C (Coefficient d'Intensité Culturelle): Superficie Aménagées / Superficie Exploitée

Notes: Ce tableau présente les prévisions de surfaces en fonction du C.I.C retenu.

TABLEAU 5- PDRG: PART DES DIFFERENTES CULTURES/DEPARTEMENT/HORIZON (%)

(Ha)	Horizon	Delta	Podor	Matam	Bakel	Rive Gauche
Riz	1990	97.4	63.5	70.1	44.8	85.6
	2000	96.2	59.2	60.3	47.4	77.0
	2015	94.2	56.7	57.9	48.8	74.6
Polyculture	1990	-	27.2	29.9	55.2	10.9
	2000	-	32.9	39.7	52.6	19.1
	2015	-	31.3	42.1	51.2	19.8
Tomate	1990	2.6	9.2	-	-	3.5
	2000	4.0	7.9	-	-	4.0
	2015	5.8	12.0	-	-	5.7
Ensemble	1990	65.7	19.5	10.3	4.5	100
	2000	50.0	25.0	18.0	7.0	100
	2015	49.0	23.7	17.8	9.5	100

Source: PDRG/ 199 **Note:** les cultures les plus productives ont été retenues en particulier le riz, mais la diversification n'est pas négligée. C'est pourquoi le PDRG mise sur une affectation significative et localisée des terres irriguées à la polyculture à dominante (maïs, sorgho), maraîchage (oignon, pomme de terre) et niébé. Le PDRG admet que pour ces cultures la double-culture est possible.

**TABLEAU 6 - TAUX DE SURFACES CULTIVEES PAR EXPLOITATIONS « PRIVEES »
/DEPARTEMENT/HORIZON (%).**

Horizon	Delta	Podor	Matam	Bakel	Rive-Gauche
1990	39.0	1.1	0.0	0.0	25.8
2000	49.0	24.2	15.8	4.6	33.7
2015	68.3	43.6	28.3	12.6	50.0

Source: PDRG,1991

Note: En 2015, la moitié des surfaces cultivées sera le fait des exploitations à caractère non familial sur l'ensemble de la rive gauche.

TABLEAU 7 : SURFACES BRUTES AMENAGEES ET AMENAGEABLES

(en hectares)	Dagana	Podor	Matam	Bakel	Total
Surface totale aménagée	47 606	20 563	8 405	2 251	78 825
Surface totale aménageable	55 628	21 903	10 680	2 251	90 462
Surface totale aménagée raccordée à adducteurs ou émissaires	32 952	4 101	1 069	-	38 122
Surface totale aménageable raccordée à adducteurs ou émissaires	40 974	5 441	3 344	-	49 760
Surface totale aménagée raccordée à adducteurs	26 552	2 130	1 069	-	29 751
Surface totale aménageable raccordée à adducteurs	34 575	3 470	3 344	-	41 389
Surface totale aménagée raccordée à drains émissaires	12 856	1 971	-	-	14 827
Surface totale aménageable raccordée à émissaires	14 121	1 971	-	-	16 092

Source : SAED

TABLEAU 8-REPARTITION DES SUPERFICIES REELLEMENT EXPLOITABLES

(en ha)	Dagana	Podor	Matam	Bakel
Surface de classe I	15349	7095	4045	-
Surface de classe II	21082	10992	3914	1862
Surface de classe III	13465	2263	446	390

Source : SAED

Notes :

classe 1 : périmètre en bon état, permettant d'irriguer de façon convenable en maîtrise totale de l'eau ;

classe 2 : périmètre dégradé, permettant cependant d'irriguer mais avec des contraintes ;

classe 3 : périmètre totalement dégradé, ne permettant pas l'irrigation.

TABLEAU 9 - MISE EN VALEUR ET INTENSITE CULTURALE

Délégations	2000- 2001			2001 -2002			2002 -2003		
	SA	SC	IC%	SA	SC	IC%	SA	SC	IC%
Dagana	36431	21 773	60	36431	23 332	64	36431	16 431	45
Podor	18087	9 325	50	18087	10 365	57	18087	9 998	55
Matam	7959	4 982	60	7959	4 825	60	7959	4 933	62
Bakel	1862	1 298	70	1862	1 181	63	1862	1 134	60
VFS	64339	37 378	58	64339	39 703	62	64339	32 496	50

SA : Superficie aménagée

SC :Superficie cultivée

TABLEAU 10 -RENTABILITE FINANCIERE DES PRINCIPALES CULTURES IRRIGUEES

Cultures	Produit Brut Fcfa/ha	Charges d'Exploitation Fcfa/ha	Marge Nette Fcfa/ha	Coût de production Fcfa /kg
Riz HIV	600 000		416 508	69.4
Riz CSC	690 000		442 421	73.7
Oignon	1350 000		1049737	70.0
Tomate	980 000		585369	29.3
Patate douce	1350 000		581582	32.3
Pomme de terre	2250 000		1817222	121.1
Arachide	576 000		498939	249.5
Maïs semence	600 000		469493	156.5
Maïs	350000		423348	121.5
Gombo	1500 000		468775	78.1
Ail	6 000000		1 180 438	147.6
Autres maraich.	1 200 000		837 126	55.8
Melon	3 750 000		529 331	35.3
Banane	5 250 000		1178 006	78.5
Papaye	5 400 000		1507 023	83.7
Autres fruits	1875 000		1254 721	83.6

Source :Etude de faisabilité d'un schéma d'aménagement en vue d'un raccordement des PIP

Rapport de phase 1/ AGRER-ISC GMBH-SIC- mars 2004

Notes : Les calculs effectués (hors amortissement des AHA et hors redevance FOMAED) montrent qu' à part le maïs les autres activités sont rentables et dégagent des marges comprises entre 77000 Fcfa et 4 800000 Fcfa. A noter les marges extrêmement intéressantes de l'ail, et des fruits Toutefois il faut signaler que la contrainte salinité des sols dans la zone du delta (nappe peu profonde) justifie leur vocation naturelle à la riziculture.

TABLEAU 11- RESULTATS SELON DIFFERENTS TYPES D'EXPLOITATIONS

		Entreprise rizicole à objectif commercial	Exploitation familiale à objectif commercial	Exploitations familiales à objectif alimentaire	
				Grand périmètre semi-mécanisé	Périmètre villageois tout manuel
<i>Superficie cultivée</i>	<i>ha</i>	15,0	5,0	1,2	0,4
Rendement	kg/ha	3 700	4 200	5 000	3 500
Prix vente paddy	F/kg	115	115	115	115
PRODUIT BRUT	F/ha	425 500	483 000	575 000	402 500
TOTAL CHARGES	F/ha	363 000	330 800	286 667	125 000
RESULTAT	F/ha	62 500	152 200	288 333	277 500
<i>% résultat / produit brut</i>	<i>%</i>	15%	32%	50%	69%
Production	t	55,5	21,0	6,0	1,4
Charges totales	mF	5 445	1 654	344	50
Production correspondant aux charges	t	47,3	14,4	3,0	0,4
Production autoconsommée	t	-	2,7	2,7	1,0
Couverture des besoins alimentaires	%	-	100%	100%	36%
Surplus commercialisé	t	8,2	3,9	0,3	-
Revenu monétaire annuel	mF	938	451	36	-
Revenu monétaire par hectare	mF	63	90	30	-

NB : Les rendements indiqués sont les rendements moyens constatés, soit par enquête spécifique dans le Delta, soit à partir des sondages habituels de la SAED pour la Vallée.

TABLEAU 12- BUDGETS DE CULTURE D'EXPLOITATIONS FAMILIALES DANS LE DELTA

Classe de rdt. paddy en t/ha <i>Répartition</i>	Aménagements classe 1			Aménagements classe 2			Ensemble			Moyenne
	<= 3,5 23%	[3,5-4,5] 29%	> 4,5 48%	<= 3,5 54%	[3,5-4,5] 24%	> 4,5 22%	<= 3,5 28%	[3,5-4,5] 28%	> 4,5 44%	
Rendement moyen (kg/ha)	2 715	4 106	5 556	2 165	3 853	5 766	2 521	4 072	5 573	4 292
Prix vente paddy (F/kg)	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105
PRODUIT BRUT (F/ha)	285 075	431 130	583 380	227 325	404 565	605 430	264 705	427 560	585 165	450 660
Préparation du sol	19 000	19 000	19 000	19 000	19 000	19 000	19 000	19 000	19 000	19 000
Intrants	80 000	90 000	100 000	87 000	98 000	98 000	84 000	91 000	101 000	93 700
M.O. avant récolte	1 600	1 200	3 000	3 000	1 100	5 100	2 000	1 200	3 200	2 300
Autres charges avant récolte	1 500	4 700	7 100	2 528	5 356	4 079	1 800	4 800	6 800	4 800
Intérêts CNCAS	10 000	12 000	15 000	12 336	9 866	13 537	11 000	12 000	15 000	13 000
Charges de récolte	53 000	75 000	94 000	44 208	44 208	44 208	50 000	76 000	95 000	77 000
S/t charges hors irrigation	165 100	201 900	238 100	168 072	177 530	183 924	167 800	204 000	240 000	209 800
Irrigation	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000
TOTAL CHARGES (F/ha)	225 100	261 900	298 100	228 072	237 530	243 924	227 800	264 000	300 000	269 800
<i>% irrigation / total charges</i>	27%	23%	20%	26%	25%	25%	26%	23%	20%	22%
RESULTAT (F/ha)	59 975	169 230	285 280	747	167 035	361 506	36 905	163 560	285 165	180 860
<i>% résultat / produit brut</i>	21%	39%	49%	0%	41%	60%	14%	38%	49%	40%

classe 1 : Grands Aménagements réhabilités)

classe 2: Extensions aménagées par les usagers

TABLEAU 13- EVOLUTION DU PARC DE MATERIEL DANS LA VALLEE ET DELTA DU FLEUVE SENEGAL

Type de matériel	Vallée Fleuve			Delta			Total Delta
	1985	1988	1992	1995			
				Bas-delta	Moyen- delta	Haut-delta	
GMP	350	Nd	1 200	15 (11%)	81 (61%)	37 28%	133 100%
<i>Tracteur</i>	80	120	200	32 (28%)	48 (42%)	35 (30%)	115 100%
Moissonneuse batteuse	2	22	60	4 (8%)	25 (50%)	21 (42%)	50 100%
Batteuse	85	100	400	14 (26%)	28 53%	11 21%	53 100%
Décortiqueuse	140	2404	300				303
Rizerie	3		10	7	9	10	26 100%
Instruments travail sol				39 (23%)	59 (35%)	70 (42%)	168 100%
Véhicules transport				19 (14%)	58 (42%)	60 (44%)	137 100%
Engins lourds				5 (9%)	45 (82%)	5 (9%)	55 100%

Source: SAED,1995.

NB: Situation hors projets et organismes publics.

TABLEAU 14 - RESULTATS DE L'ANNEE AGRICOLE 2002-2003 PAR SPECULATION.

	Années agricoles			Progression (ha)		Progression (%)		Production (tonnes)
	2000-2001 (1)	2001-2002 (2)	2002-2003 (3)	(2) / (1)	(3) / (2)	(2) / (1)	(3) / (2)	
Riz	29 258	27157	21 516	-2 101	-5 641	-7	-21	163 845
Maïs	1 068	1199	1 914	131	715	12	60	3 738
Sorgho	1 277	1103	1 099	-174	-4	-14	0	3 831
Coton	27	65	0	38	-65	> 100	-100	81
Tomate	2 056	2991	2 726	935	-265	45	-9	51 400
Oignon	2 185	2112	2 759	-73	647	-3	31	48 070
Gombo	524	457	345	-67	-112	-13	-25	3 668
Arachide	20	142	126	122	-16	> 100	-11	50
Patate douce	250	2354	275	2 104	-2 079	> 100	-88	5 000
Autres	714	2124	1 736	1 410	-388	> 100	-18	
Ensemble	37 378	39 703	32 496	2 325	- 7 208	6	-18	