

**Convention de recherche CIRAD/CZZ 2267 01J**

**30 ans de développement agricole et rural dans la Vallée du Fleuve Sénégal  
(VFS)**

**Cheminement parallèle de l'AFD : approches spécifiques, thématiques de  
dialogue, accompagnement**

V. Papazian

Janvier 2024

## SOMMAIRE

<b>Contexte et objet de la note .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Moments forts et évolutions institutionnelles de la Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta (SAED) : analyse des paroles d'acteurs.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Les évolutions significatives dans la VFS telles que perçues par les acteurs concernés .....</b>	<b>5</b>
1.1.1. Des années 60 jusqu'à la restructuration de 1989 et l'adoption du Plan Directeur Rive Gauche (PDRG).....	6
1.1.2. La crise de la décennie 90 et l'organisation des ateliers de Ndiaye :.....	7
1.1.3. Les années 2000 : Initiatives et études pour la mise en œuvre du Plan d'Action de Ndiaye ..	8
1.1.4. Années 2008 à aujourd'hui : Le nouveau départ, nouvelles approches et pratiques, nouveaux partenariats .....	10
<b>1.2. De la préparation des Assises de Ndiaye en 1996/97 à aujourd'hui : Interactions entre les évolutions institutionnelles de la SAED et les politiques publiques ayant une incidence sur le développement agricole et rural de la VFS .....</b>	<b>12</b>
1.2.1. La question foncière .....	13
1.2.2. Les Communes, au cœur de l'approche territoriale de gestion décentralisée des ressources.....	14
<b>1.3 : Enjeux récurrents auxquels la SAED devra faire face pour contribuer efficacement à l'objectif de souveraineté alimentaire.....</b>	<b>14</b>
1.3.1. Actions susceptibles d'améliorer les performances de la SAED sur son cœur de métier : le service de l'eau. ....	15
1.3.2. Enjeux liés au mandat global de promotion de l'agriculture irriguée et de l'accompagnement des acteurs de l'économie agricole de la VFS .....	16
1.3.3 : Enjeux de partenariat avec les Communes (et leurs Intercommunalités) du fait du mandat d'aménagement de l'espace rural de la SAED .....	18
1.3.4 : Enjeux liés à l'application des LM, aux relations avec les tutelles et les bailleurs de fonds .....	19
<b>2 Politiques publiques de développement en milieu rural : spécificités des approches de l'AFD et interactions avec la VFS.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 L'AFD et l'irrigation dans la Vallée du fleuve Sénégal : des politiques publiques volontaristes des débuts aux réformes structurelles des programmes d'ajustement des années 90.....</b>	<b>23</b>
2.1.1 : L'Age d'Or des constructions d'institutions, d'infrastructures et d'aménagements.....	23
2.1.2 : Premiers bilans, restructurations et ajustements structurels (années 80-90) .....	25
2.1.3 : Positionnement(s) de l'AFD face à la situation de crise des années 90.....	27
2.1.4 Emergence d'une approche alternative « territoriale et locale » de développement en milieu rural .....	30
2.1.5 Et dans la Vallée ?.....	31
<b>2.2. Le tournant fondateur des années 1997-2000 .....</b>	<b>32</b>
2.2.1 Les Assises de Ndiaye : un nouveau départ pour la SAED dans la VFS.....	32
L'occasion pour l'AFD de revisiter son approche de la VFS et du secteur rural .....	32
<b>2.3. L'environnement global du secteur agricole et rural sénégalais et changements notables dans les politiques publiques au mitan des années 90 .....</b>	<b>33</b>
2.3.1 Les politiques agricoles hors VFS.....	33
2.3.2 Les stratégies sectorielles pour les filières de production .....	34
2.3.3 La politique foncière .....	36
2.3.4 La dynamique de décentralisation .....	36

<b>2.4. Années 2000 -2010: Du traitement des thématiques de Ndiaye à l'émergence de projets territoriaux de nouvelle génération .....</b>	<b>39</b>
2.4.1 Les premières années de la Présidence Wade .....	39
2.4.2. Le PACR Vallée : un projet innovant intégrant les réflexions sur la question foncière du Plan d'Action de Ndiaye et les acquis d'ADDEL dans le domaine de la décentralisation.....	42
<b>2.5 La décennie 2010-2020 : la reprise des aménagements hydroagricoles et la généralisation de l'approche territoriale .....</b>	<b>45</b>
2.5.1 Le tournant de la crise de 2008/2009 .....	45
2.5.2 Le 3PRD : Projet de Promotion de Partenariats Rizicoles dans le Delta (2010-2018) ou le retour d'aménagements hydro-agricoles d'un nouveau type dans la VFS. ....	46
2.5.3 Interactions et développements des acquis fonciers dans la VFS.....	48
2.5.4 De l'irrigation au développement communal .....	50
2.5.5 La situation actuelle : conclusions partagées lors de l'Atelier de Saint Louis (octobre 2023) .....	53
<b>3. Rappel des thématiques clefs abordées par l'AFD dans son dialogue avec la SAED et ses tutelles .....</b>	<b>54</b>
<b>3.1. De l'irrigation aux filières et territoires des communes.....</b>	<b>54</b>
3.2. En amont de l'irrigation : les piliers des stratégies de développement des territoires à potentiel irrigable : foncier et GIRE .....	56
3.2.1 Le foncier .....	56
3.2.2. La gestion intégrée des ressources en eau ...du bassin fluvial à la parcelle .....	57
<b>4. En guise de conclusion provisoire .....</b>	<b>58</b>
<b>Annexe : acronymes utilisés .....</b>	<b>68</b>

# Contexte et objet de la note

*Durant les années 2022 et 2023, une centaine d'entretiens individuels ont été conduits et enregistrés avec des acteurs locaux, des décideurs nationaux au Sénégal et des agents de l'AFD (actifs et retraités), dans le cadre d'une étude portant sur la gestion des communs dans la Vallée du fleuve Sénégal. En complément des courtes vidéos thématiques produites à partir de ces témoignages (disponibles à l'adresse suivante ...), il est apparu utile de les utiliser pour écrire une histoire des quarante années d'investissements dans l'agriculture irriguée, au travers de la SAED et avec des financements extérieurs, notamment de l'AFD.*

*Cette note à deux objectifs.*

- 1. Expliciter l'histoire de la vallée du fleuve Sénégal : la première partie de la note tente de : (i) reconstituer une chronologie des événements importants qui ont marqué les esprits et provoqué des changements et des évolutions significatives lors des dernières décennies et (ii) de mettre en évidence les enjeux récurrents déterminants pour l'avenir de la VFS et auxquels doit encore faire face la SAED, pour espérer réaliser les objectifs qui lui sont assignés par le politique.*
- 2. Proposer un regard rétrospectif sur le dialogue entretenu, depuis les premières décennies après les indépendances, avec la SAED et les autorités sénégalaises, par les équipes successives de l'AFD en charge du développement agricole en milieu rural, dans la VFS et dans la sous-région autour des problématiques liées aux infrastructures et aménagements hydroagricoles, à la gestion de l'eau, à l'irrigation et au développement de filières de production agricole.*

*Ce texte entend contribuer à la poursuite des réflexions des acteurs sénégalais d'une part, et des équipes de l'AFD d'autre part, sur le développement agricole et rural, l'irrigation, la gouvernance des ressources naturelles et foncières, la dynamique des territoires ruraux, les maîtrises d'ouvrage, les institutions, les politiques, et en bref le contexte à prendre en considération dans l'instruction et le suivi d'un projet de développement agricole et rural sur financement public. Ce faisant, on espère faciliter la poursuite d'un partenariat entre les acteurs sénégalais et français, sur un solide socle commun.*

---

# 1. Moments forts et évolutions institutionnelles de la Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta (SAED) : analyse des paroles d'acteurs

## 1.1 Les évolutions significatives dans la VFS telles que perçues par les acteurs concernés

Près d'une centaine d'interviews d'acteurs directement impliqués<sup>1</sup> ont été recueillies. Sous des angles divers, ils abordent la définition ou la mise en œuvre des politiques publiques menées dans la vallée du fleuve Sénégal (VFS) et plus largement dans le monde rural (politiques agricole, foncière, de décentralisation, d'aménagement, d'irrigation, de crédit..) ainsi que dans les dynamiques et innovations sociales et opérationnelles ayant émergé lors de leur mise en œuvre, sur une longue période d'une trentaine d'années. Ils permettent de retracer les grandes périodes de l'histoire de cette vallée, considérée dès les années 60 comme riche en potentialités, en ressources en eau et en terres et offrant par la réalisation d'infrastructures et d'aménagements hydroagricoles, l'espoir de maîtriser l'eau, de développer l'agriculture irriguée et de satisfaire en particulier les besoins de consommation du Sénégal en riz.

Ces interviews mettent en exergue le rôle central joué par la SAED, depuis sa création en 1965 dans *l'aménagement hydroagricole et la mise en valeur rizicole des terres irrigables dans la VFS*.

Quelle que soit l'évolution de sa structure et de ses missions au cours de la période, pour remplir ce mandat, la SAED **devait assurer** :

- (i) l'interface avec les institutions qui sont apparues progressivement dans le jeu d'acteurs de la VFS : l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS), Administrations déconcentrées, Communautés Rurales (CR) puis Communes, Université Gaston Berger (UGB), institutions de recherche ;
- (ii) une étroite collaboration avec les acteurs associatifs et professionnels : Organisations Paysannes (OP), Unions hydrauliques (UH), prestataires de services, services techniques, opérateurs financiers, Centres de Gestion (CG) ;

---

<sup>1</sup> Ex ministres de l'Agriculture ou de la Décentralisation, Hauts-fonctionnaires ministériels, Directeurs généraux de la SAED, grands témoins, agents SAED, acteurs de l'économie agricole de la VFS, représentants paysans et Unions hydrauliques, responsables et agents de l'AFD, témoins des actions de la Coopération française dans la VFS, sans exclusive..

- (iii) le dialogue nécessaire avec la société civile comme avec les partenaires au développement, pour atteindre les objectifs de développement agricole de la VFS : réalisation des aménagements, gestion de l'eau et des ressources foncières.

*Quatre grandes séquences historiques structurent cette histoire des années 60 à aujourd'hui :*

1.1.1. Des années 60 jusqu'à la restructuration de 1989 et l'adoption du Plan Directeur Rive Gauche (PDRG).

La SAED s'est consacrée pour l'essentiel à l'aménagement hydro agricole de la VFS avec comme objectifs prioritaires, l'introduction de l'irrigation et le développement de la riziculture sous maîtrise totale de l'eau.

Mais le manque d'entretien régulier des infrastructures hydrauliques et des aménagements publics réalisés pendant ces trois décennies, le développement d'aménagements sommaires par les privés, et les premiers pas hasardeux des communautés rurales<sup>2</sup> en matière de délibérations et affectations foncières ont perturbé la dynamique naissante d'aménagements hydroagricoles publics par la SAED et pesé sur la qualité globale des aménagements, l'hydraulicité optimale des canaux et par conséquent, sur les rendements (la production a stagné autour de 100 à 120 000 t de paddy, les rendements moyens autour de 3-4 t/ha, les aménagements autour de 40 000 hectares, avec une très faible intensité culturale et peu de double culture).

A la fin des années 80, l'efficacité de l'irrigation était questionnée et le coût de fonctionnement de la SAED était jugé excessif. Dès lors, la période des « ajustements structurels » aidant, la décision « solution » a été prise par les bailleurs (dont l'AFD) et le gouvernement, **de restructurer la SAED pour la recentrer** sur trois missions (régaliennes) : (i) maîtrise d'ouvrage déléguée pour le **service de l'eau** (infrastructures et aménagements hydroagricoles, gestion, exploitation, maintenance, qualité), (ii) **conseil agricole et rural** nécessaire au développement des filières agricoles irriguées et leur mise en marché et partant, (iii) animation des activités et débats d'acteurs autour de **l'économie agricole** de la VFS.

Ce faisant, les effectifs de la SAED ont été réduits drastiquement (de 1250 à 300 agents), les activités de production directe (en régie), mais également de transformation du paddy ou de commercialisation du riz lui ont été retirées et elle a dû abandonner l'ensemble de ses équipements (machines de terrassement ou de travaux agricoles, rizeries..).

La SAED s'est alors installée dans une culture et un rôle de représentant de l'Etat dans la VFS, comme maître d'ouvrage délégué des décisions de politique publique. Ses mandats et objectifs sont consignés dans une **Lettre de Mission** (LM) triennale et le **programme Irrigation 4**<sup>3</sup>, coordonné entre plusieurs bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale lui est confié. Elle est jugée sur des résultats quantitatifs obtenus (surfaces réellement aménagées, infrastructures hydrauliques entretenues, production de riz rendue possible).

---

<sup>2</sup> Créées en 1972 par l'Acte 1 de la Décentralisation et installées en 1986, avec des prérogatives foncières en matière d'affectation et de désaffectation de terres du Domaine privé de l'Etat à l'intérieur des limites (non précisées ni cartographiées) de leur territoires.

<sup>3</sup> Toutes les évocations de ce programme sont empreintes de nostalgie pour la bonne entente qui régnait pendant les missions conjointes entre les bailleurs et la SAED qui recevait, organisait et assurait l'animation des discussions sur les constats partagés.

Le **programme multi-bailleurs Irrigation 4**<sup>4</sup>, impose par ailleurs à la SAED restructurée de prendre en compte sinon à régler, les enjeux émergents comme la **question de la maintenance des investissements et Aménagements hydroagricoles (AHAs) publics**. C'est dans le cadre de ce programme concerté sinon commun, qu'a émergé l'idée **d'un partage des rôles et responsabilités entre l'Etat/SAED et les irrigants en matière d'exploitation et de maintenance** qui s'est traduit par le transfert de la maintenance des aménagements publics aux irrigants, membres des Unions hydrauliques créées au niveau de chaque périmètre.

Le principe d'une redevance à l'hectare, définie selon des Normes d'Entretien et de Gestion (NEG) a été retenu. Le montant par hectare irrigué et par cycle de culture a été fixé à 67 000 FCFA (environ 100 euros), suffisamment élevé pour couvrir en théorie les coûts de pompage (1/3), d'entretien du périmètre (1/3) et de constitution d'un fonds de renouvellement des équipements (1/3, dépôt à terme placé au nom des Unions auprès de la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCAS).

La redevance avait probablement pour objectif, au moment de la restructuration, de faire participer les riziculteurs à l'effort financier d'entretien des périmètres et soulager les finances publiques. En contrepartie, la SAED a dû s'engager dans **le transfert de la gestion et la maintenance des périmètres réhabilités dans le cadre des projets**<sup>5</sup> aux Unions Hydrauliques nouvellement créées, et à les appuyer dans leur organisation, leurs compétences et l'exercice de leur maîtrise d'œuvre opérationnelle.

C'est également pendant ces années que la SAED a accompagné : (i) la structuration des organisations de producteurs (par filière agricole ou représentation territoriale), (ii) l'émergence et les débuts des 43 Unions Hydrauliques pour les périmètres aménagés et (iii) l'apparition des Groupements d'intérêt Economique (GIE).

Les GIE devaient permettre à des producteurs irrigants cooptés ou regroupés par affinités, d'avoir accès au crédit et de poursuivre leur activité, sans pâtir des difficultés voire des blocages imposés par la banque agricole aux Unions hydrauliques, dès lors que le taux d'impayés dépassait 5% du montant total du crédit accordé à une Union (et l'ensemble de ses membres).

Ces difficultés d'accès au **crédit agricole** souvent liées à la **commercialisation du riz produit** ont grevé ainsi, quasi régulièrement et malgré des augmentations de rendements, tous les efforts de développement de la riziculture, **rendant quasi impossible la pratique de la double culture**, en conformité avec les calendriers et itinéraires techniques définis et conseillés par la SAED. Récolter à temps, vendre sa production de riz du cycle cultural, rembourser le crédit de campagne et payer sa redevance à 100% étaient des préalables qui s'imposaient à chaque riziculteur individuellement et à chaque Union qui apportait la caution mutuelle de ses membres pour dénouer un crédit et prétendre à un crédit de campagne pour un second cycle de culture. Sans parler des difficultés de disposer de semences de qualité dans des variétés de riz de longueur de cycle adaptée, d'intrants et de temps pour réaliser les travaux du sol entre deux cycles. La SAED, malgré ses efforts n'a pas réussi à lever les contraintes liées au crédit (taux élevé, organisation du calendrier, cautions et garanties) et la production agricole (riz, tomate, oignon) comme ses relations avec le paysannat en ont souffert. La compétitivité du riz de la vallée était dès lors questionnée.

### 1.1.2. La crise de la décennie 90 et l'organisation des ateliers de Ndiaye :

---

<sup>4</sup> L'AFD a versé dans Irrigation 4 les projets d'investissement et d'AHA soutenus à cette époque dans la Délégation de Matam et ceux plus anciens, en cours d'exploitation dans le Delta.

<sup>5</sup> A ce stade, le transfert de responsabilité aux Unions portait sur la maintenance des aménagements terminaux et la collecte de la redevance hydraulique demandée aux irrigants, attributaires de parcelles.

Cette période est un tournant majeur dans l'histoire de la SAED. Elle peut être caractérisée par :

- (i) les résultats jugés insatisfaisants du programme Irrigation 4 et ce, malgré les efforts de restructuration,
- (ii) le retrait unilatéral de la Banque mondiale de la VFS et plus généralement du financement des projets d'irrigation et des aménagements publics en Afrique Subsaharienne (ASS)
- (iii) l'accentuation des difficultés identifiées au moment de la restructuration de la SAED.

A la fin des années 90, la maintenance restait toujours un sujet de préoccupation majeure (affirmée mais pas traitée), le transfert de responsabilités aux Unions se faisait très lentement, la production rizicole stagnait, le conflit de 1989 avec la Mauritanie avait cristallisé les difficultés liées à la gestion des eaux internationales du fleuve et à la question foncière, la filière riz avait été libéralisée et les importations de riz (« brisures ») asiatique augmentaient significativement, posant la question de la compétitivité du riz de la vallée, la Banque mondiale en tirant argument pour se retirer de l'irrigation et des aménagements publics..

L'organisation, à l'initiative du gouvernement des Ateliers de Ndiaye mi-1997, autour de toutes ces questions posées explicitement par les bailleurs de fonds européens<sup>6</sup>, représente un moment charnière de l'histoire de la vallée. L'ensemble des acteurs concernés par la VFS se sont réunis une semaine entière pour mettre à plat les difficultés qui, malgré la restructuration de la SAED, empêchaient la situation d'évoluer dans la bonne direction.

Cette réunion fondatrice a permis, selon des avis convergents :

- (i) d'initier des chantiers de réflexion sur les enjeux structurants posés par **la gestion de l'eau, la maintenance des infrastructures et aménagements, la question foncière et les questions de mise en valeur agricole** et d'élaborer un Plan d'Action sur ces chantiers,
- (ii) de lancer réellement la dynamique de transfert des responsabilités aux Unions hydrauliques, notamment en matière d'entretien des périmètres,
- (iii) d'élargir les mandats confiés à la SAED par sa 6<sup>ème</sup> Lettre de Mission, au-delà de la stricte agriculture irriguée, à **l'aménagement de l'espace rural** et par conséquent, de devoir se rapprocher des Communautés Rurales et
- (iv) de lancer de ce fait les premières initiatives d'élaboration de **Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS)**, prévus par le Plan Directeur de développement de la Rive Gauche (PDRG, années 80) et laissés en déshérence depuis. Le premier POAS est à mettre au crédit « commun » de la recherche (Pôle Systèmes Irrigués (PSI) de l'Institut Sénégalais de Recherche Agronomique (ISRA), de l'Université Gaston Berger (UGB), de la Communauté Rurale (CR) de Ross Bethio et de la SAED.

### 1.1.3 Les années 2000 : Initiatives et études pour la mise en œuvre du Plan d'Action de Ndiaye

---

<sup>6</sup> Par lettre conjointe initiée par la DCE, adressée au Premier Ministre (Habib Thiam) au printemps 1997, initiative à laquelle la Banque mondiale n'a pas souhaité s'associer.,

Plusieurs des chantiers « enjeux » ont pu être traités entre 2000 et 2004 par la mise en route d'études approfondies, grâce au financement ad hoc mis en place par l'AFD (Appui aux évolutions institutionnelles de la SAED dans le cadre de la LM 6) auprès du Comité de Suivi des LM de la SAED.

Ainsi quatre chantiers (foncier, maintenance, gestion de l'eau, diversification) ont connu des avancées importantes :

1/. **Sur les enjeux fonciers** (accès, droits, usages, état des lieux, affectations, gestion), une étude conduite par l'Université Gaston Berger (UGB, Pr Samba Traoré) a défini, dans le cadre légal en vigueur au Sénégal, une démarche opérationnelle avec les Communautés Rurales (de par la Loi sur le Domaine National de 1964 et par l'Acte 1 de la Décentralisation les créant en 1972). Cette approche<sup>7</sup> a été expérimentée en premier par le **Projet d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée (PACR Vallée, financement AFD, 2004-2011)** ; les outils, procédures et approches mis au point par ce projet ont été ensuite utilisés, tant dans le cadre de projets financés par le Millenium Challenge Account (MCA) ou la Banque mondiale (Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agribusiness au Sénégal/PDIDAS).<sup>8</sup>

Cette approche a également été validée et poursuivie par la SAED, lui permettant d'introduire **une composante foncière en appui aux communes**, dans chaque projet de développement des territoires communaux, instruit et mis en œuvre sur financement AFD, depuis les années 2013/14<sup>9</sup> jusqu'à aujourd'hui.

En effet, le reversement des terres pionnières du delta dans le domaine des communautés en 1987, les affectations anarchiques de terres, la raréfaction du foncier aménageable et la constante accélération de la demande notamment de la part de privés urbains et d'agro industries, ont contribué à compliquer l'accès de la SAED elle-même aux terres à aménager relevant de droit du bon vouloir des Communes et par conséquent, conditionner voire compromettre l'atteinte de ses objectifs quantitatifs de réalisation d'aménagements nouveaux, fixés par l'Etat.

2/. **La politique de maintenance** fût élaborée de manière concertée suite à une longue étude participative et proposée par la SAED<sup>10</sup>, pour être adoptée en Comité interministériel en 2005. Depuis, 4 Fonds de maintenance ont été mis en place et abondés par l'Etat puis le MCA, et sont aujourd'hui fonctionnels et suivis par une Division Autonome de la Maintenance (DAM) créée spécifiquement à cet effet au sein de la Direction des Aménagements et des Infrastructures Hydrauliques (DAIH) de la SAED.

Ces Fonds destinés spécifiquement aux infrastructures structurantes (FOMAED pour la maintenance des adducteurs et drains, FOMUR pour le renouvellement des équipements de pompage, FOMIIG pour la maintenance des infrastructures d'intérêt général tel les pistes,) et aux périmètres non encore transférées (FOMPI maintenance des périmètres irrigués), ont complété le dispositif de maintenance

---

<sup>7</sup> Visant à établir un état des lieux du foncier pour chaque Communauté rurale et en tirer un registre et un cadastre rural indiquant les attributions, les matérialisant sur des cartes numérisées et les sécurisant par des procédures communales validées par l'Etat. Etude EXA Conseil, Pr Traoré, financement AFD au Plan d'action de Ndiaye, volet foncier.

<sup>8</sup> Ces approches pourraient aujourd'hui, si le projet PROCASEF y contribuait, donner le sens et le contenu du protocole de collaboration entre les projets à composante foncière mis en œuvre par la SAED et les besoins du PROCASEF de données sur des parcelles socialement validées et numérisées.

<sup>9</sup> Projets ASAAM (Amélioration de la Sécurité Alimentaire et Appui à la Mise en Marché Matam), APEFAM 1 et 2 (Appui à la Promotion des Exploitations Familiales dans la Région de Matam), AIDEP (Agriculture Irriguée et Développement Economique des territoires ruraux de Podor), DELTA (Développement Economique Local et Transition Agro-écologique).

<sup>10</sup> Etude BRLi (Bas Rhône Languedoc International) sur une période longue de 24 mois, financement AFD au plan d'action de Ndiaye, volet Maintenance

des aménagements terminaux publics, dont la responsabilité, y compris financière<sup>11</sup>, a été transférée de manière effective par la SAED restructurée aux Unions Hydrauliques, ce qui en fait aujourd'hui un exemple unique dans la sous-région. Pour mémoire, le transfert qui a été mené progressivement a été facilité par l'excellent travail des Centres de Gestion d'Economie Rurale (CGER), structures associatives créées en 2003 à travers une subvention de l'AFD destinée aux acteurs économiques de la VFS (Appui aux Organisations de Producteurs Agricoles (OPA) et dont le premier travail a été d'établir les bilans d'ouverture de chaque Union Hydraulique adhérente/membre et de faire la transparence financière sur les fonds de redevances collectées, les dépenses et recettes des Unions, les montants affectés réellement à l'entretien des réseaux des périmètres, les coûts de production par filière dans l'objectif d'améliorer ainsi la connaissance et la confiance entre acteurs, y compris avec la SAED.

3/. Sur la **problématique de Gestion de l'Eau** (au niveau de la rive gauche), de nombreuses études techniques ont été menées<sup>12</sup>, dont les deux les plus importantes portent sur les schémas directeurs hydrauliques du Delta et de Podor. Ces schémas directeurs (financés par l'AFD et l'Union Européenne), l'adoption de la politique de maintenance (en 2005), et les mesures d'organisation interne de la SAED peuvent être considérés comme les avancées les plus significatives sur la gestion de l'eau, dans la VFS. Par ailleurs, au niveau de l'irrigation à la parcelle, la SAED s'est préoccupée des quantités d'eau prélevées et utilisées pour la riziculture, s'est familiarisée avec l'efficacité et l'efficacités de l'irrigation, a adapté son approche et ses équipements de mesure, a créé une Division Autonome chargée de la Maintenance (DAM) et un Service d'Appui à la Gestion de l'eau (SAGE) dans chaque délégation. Elle a pris des mesures régulières de maintenance avec les fonds publics alloués pour améliorer l'hydraulicité des adducteurs (Axes hydrauliques Gorom, Lampsar), du Grand Emissaire de drainage du Delta et des réseaux secondaires internes des périmètres, mesurer les volumes et débits, limiter les pertes et in fine, améliorer l'efficacité de l'irrigation.

4/. Concernant **les filières de diversification** (autres que le riz), la SAED a fortement contribué à leur développement par (i) l'amélioration du service de l'eau, notamment en contre saison, (ii) l'organisation et le renforcement des compétences des producteurs et des professionnels (à travers des appuis institutionnels, formations, accompagnement allant jusqu'à la mise en place d'interprofessions pour les filières riz, oignons, tomates, tubercules) et (iii) par l'amélioration de l'environnement global de l'économie agricole de la VFS, modèle régional de dynamisme du monde agricole et de dialogue entre acteurs.

#### 1.1.4. Années 2008 à aujourd'hui : Le nouveau départ, nouvelles approches et pratiques, nouveaux partenariats

Peu d'interlocuteurs ont évoqué les années de « disette » d'aménagements (1997-2007) avec amertume, tant la SAED a mis à profit cette période) pour refonder organisation, doctrine d'intervention et approches. La crise de 2008/2009, le changement de doctrine de la Banque mondiale vis-à-vis des infrastructures rurales et la reprise des financements (du MCA, de l'AFD/3PRD et de la Banque), ont permis à la SAED de se remettre dans le jeu des aménagements hydroagricoles et de l'irrigation ; elle a parallèlement mis à profit les acquis du Plan de Ndiaye et s'orienter, du moins dans

---

<sup>11</sup> La redevance hydraulique de 100 €/ha irrigué, établie sur la base de NEG (Normes d'Entretien et de Gestion), et payée par les producteurs permet en théorie à l'Union de couvrir les coûts de pompage, d'entretien des réseaux et de renouvellement des équipements utiles au périmètre.

<sup>12</sup> Etude de l'hydraulicité du Diouloul utilisée longtemps après pour la réalisation du pont barrage vanné par le projet GIRE de la Banque mondiale, Schéma Directeur du Delta, utilisé des années plus tard par la KfW pour réaliser la tranche A du Grand Emissaire (drain collecteur central) puis par le MCA pour réaliser les investissements structurants résiduels identifiés par l'étude.

le cadre de son dialogue avec l'AFD, vers des projets d'irrigation progressivement élargis, à partir de 2013, vers le développement économique des territoires ruraux relevant des communes. Les projets territoriaux appuyés par l'AFD représentent aujourd'hui un pourcentage important de son portefeuille de projets (environ 10 000 hectares réhabilités ou nouvellement aménagés sur la décennie).

La Banque de son côté a privilégié les aménagements d'assiettes foncières négociées directement avec les communes sélectionnées, et destinées à des (grands) privés. Les projets de la Banque concernant directement ou indirectement la VFS (Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal/PDMAS, PDIDAS et aujourd'hui le PROCASEF/Programme de Cadastrage, Sécurisation du Foncier) sont discutés et décidés avec le niveau central à Dakar, autour de problématiques et objectifs spécifiques à dimension nationale (Agri business, cadastrage du foncier, développement des marchés); ils sont confiés pour exécution à des Unités de Gestion (UG) spécifiques de projet (distinctes de la SAED) dotées de moyens propres et la SAED est uniquement sollicitée comme « agent public de proximité » pour fournir appuis, connaissances et ressources humaines à la demande et quand nécessaire. Ces cadres institutionnels auxquels ont eu recours d'abord le MCA puis la Banque mondiale à son retour dans la vallée, **sont à l'opposé de l'approche** que l'AFD a privilégiée et suivie, depuis le Plan d'Action de Ndiaye et jusqu'à aujourd'hui de respecter l'esprit et la lettre des Lettres de Mission et de renforcer les compétences de la SAED, des Communes et des OP/acteurs locaux dans leurs mandats et la maîtrise d'œuvre de leurs activités.

La spécificité des projets de l'AFD, se distinguant ainsi clairement de ceux de la Banque mondiale a été, à partir de l'atelier de Ndiaye, de s'inscrire explicitement en appui à la SAED, aux Communes et aux acteurs locaux, en respectant la logique des mandats et objectifs assignés par les Lettres de Mission, le cadre réglementaires de la décentralisation, le cadre légal s'appliquant au foncier. Pendant les interviews, la séquence historique commençant après la crise mondiale de 2008/2009, a été systématiquement l'occasion d'évoquer la reprise des activités de la SAED en lien avec les sujets de dialogue avec l'AFD et le plan d'action de Ndiaye. Les projets financés par l'AFD et confiés par l'Etat à la maîtrise d'ouvrage déléguée de la SAED (Projet de Promotion de Partenariats Rizicoles dans le Delta/3PRD, projets territoriaux Matam, Podor et Delta) ont été en quelque sorte appropriés par les équipes de la SAED. Des projets de la Banque sur cette séquence (PDMAS, PDIDAS, PROCASEF), seul le projet PROCASEF qui démarre, et avec lequel la SAED aurait signé un protocole de collaboration sur les immatriculations foncières auprès des Domaines, a été évoqué avec intérêt, parce que portant sur le foncier, sujet d'importance et d'actualité pour les Communes comme pour la SAED, jusque-là délaissé par les Domaines et dont la SAED s'occupait par défaut, pour améliorer les chances de réussite des objectifs de ses interventions.

En revanche, il est apparu que dans le cadre des projets financés par l'AFD (infrastructures et aménagements hydroagricoles ou des projets territoriaux), la SAED a pu renforcer ses compétences et aussi sa capacité à contribuer à la construction d'institutions locales partenaires à travers:

- (i) **l'organisation/structuration progressive des acteurs associatifs et professionnels du monde agricole et de l'irrigation** par la création des GIE, pour améliorer et sécuriser l'accès au crédit, la promotion et responsabilisation des Unions Hydrauliques pour les besoins de la politique de transfert de l'entretien des réseaux d'irrigation aux irrigants (dans les années 90), l'organisation des acteurs/interprofessions par filière de production (Riz, tomate, oignons) ;
- (ii) **la mise en place d'espaces institutionnels associatifs multi-acteurs utiles à l'agriculture et au monde rural**, à l'exemple : d'un **Centre Interprofessionnel de Formation aux métiers de l'Agriculture (CIFA)** à Ndiaye, ouvert à

l'ensemble des acteurs concernés et disposant de compétences en matière de formation agricole et rurale, de l'appui<sup>13</sup> apporté sous forme de subvention d'équilibre, aux **Centres associatifs de gestion et d'économie rurale (CGER) installés depuis dans toute la VFS** (voire au-delà) et fournissant les services de comptabilité/gestion et introduisant la transparence financière dans la gestion des fonds d'entretien collectés et dans leur utilisation ou de la mise en place d'un **Centre d'Economie Rurale-Vallée basé à Ndiaye**, structure faitière regroupant les CGER, la Banque de Crédit Agricole et la SAED et susceptible de produire de l'information utile à l'ensemble des acteurs de l'économie agricole de la vallée ;

- (iii) **L'élaboration, en partenariat avec la Recherche et l'Université, d'outils de cartographie des potentialités des territoires et de règles de gouvernance des ressources naturelles et foncières (POAS, CDI, SIF)** susceptibles de donner sens et contenu aux protocoles de partenariat liant la SAED à chaque Commune souhaitant aménager son espace rural, établir des règles de gouvernance des ressources et mettre en valeur les potentialités et son territoire et des ressources naturelles communales. L'histoire des POAS, mais aussi de la Charte du Domaine Irrigué est fortement valorisée et revendiquée comme un succès<sup>14</sup> innovant dans le discours de la plupart des acteurs de projets de terrain, chercheurs et opérationnels (de la SAED et au-delà) qui s'y sont impliqués à différentes époques (Ross Bethio, PACR, projets territoriaux : cf. **vidéos outils, communs**) ;
- (iv) **L'adoption et la multiplication des accords de partenariat de collaboration avec :** des *institutions de recherche* (ISRA et ses partenaires CIRAD et IRD) et *l'Université Gaston Berger de Saint Louis*, des *Centres d'économie Rurale* (CER France) et des *sociétés d'aménagement et de gestion de l'irrigation de France* (CACG, BRL et SCP) et de la sous-région<sup>15</sup> et surtout, *les Communes* (élus locaux, services communaux) pour tout ce qui concerne le développement des territoires ruraux, la définition et mise en œuvre des outils d'analyse et des règles concertées d'usage et de gestion des ressources naturelles et foncières dans les territoires communaux. (cf. **vidéos Histoire évolutions SAED**)

## 1.2. De la préparation des Assises de Ndiaye en 1996/97 à aujourd'hui : Interactions entre les évolutions institutionnelles de la SAED et les politiques publiques ayant une incidence sur le développement agricole et rural de la VFS

---

<sup>13</sup> En cofinancement avec l'AFD, la SAED prenant en charge une part de la subvention d'équilibre accordée aux CGER dans leur période d'installation et de développement dans la vallée.

<sup>14</sup> Même si dans les faits, encore aujourd'hui, la Charte du Domaine Irrigué (CDI) reste très peu comprise et appliquée sur le terrain.

<sup>15</sup> Dans le cadre des appuis institutionnels du projet 3PRD destinés entre autres au protocole SAED/SAR France élargis aux 12 Sociétés d'Aménagement et de Gestion de l'Irrigation (SAGI) Ouest africaines sous un protocole appuyé par le COSTEA (Comité Scientifique et Technique pour l'Eau Agricole dont la SAED siège au Comité de Pilotage)

### 1.2.1. La question foncière

En parallèle et en arrière-plan à l'histoire des évolutions de la SAED, au niveau national, de multiples tentatives ont été entreprises<sup>16</sup> pour **réformer la Loi sur le Domaine National (LDN/1964)**. L'esprit et les objectifs explicites et implicites visés par le Pdt Senghor lors de sa promulgation ont été discutés. Plus précisément et de manière récurrente, le mandat initial donné en 1971 aux Communautés Rurales (aujourd'hui Communes) d'assurer sur leur territoire la gestion du Domaine Privé de l'Etat, et par conséquent d'affecter et désaffecter des terres pour leur « mise en valeur » est régulièrement interrogé voire remis en question.

Dans la VFS, cette disposition n'a pas empêché l'Etat (à travers la SAED) et des attributaires privés, dans les 50 dernières années, de réaliser selon les statistiques de la SAED, près de 90 000 ha d'aménagements hydroagricoles<sup>17</sup>, sur des terres mises à disposition par les Communautés rurales. Mais trouver du foncier à aménager pour l'irrigation devient de plus en plus difficile pour la SAED, dans la mesure où les Communes ont la prérogative légale d'arbitrer et de décider de l'affectation des terres du Domaine privé de l'Etat. La seule alternative pour la SAED (et donc pour l'Etat), pour réaliser de nouveaux aménagements hydroagricoles sur des fonds publics, est de trouver des arrangements voire de « négocier » les assiettes foncières avec les Communes.

Ceci nécessite un partenariat solide voire une Charte entre SAED et Communes autour de l'aménagement de l'espace rural communal. Ce partenariat « foncier » représente une des clefs majeures de développement harmonieux à terme pour les populations, les Communes, la vallée, la SAED et même pour le Sénégal. Mais corollairement, cela nécessite que la SAED dispose d'un outil de programmation et de financement à moyen terme des aménagements. Un tel outil opérationnel est considéré comme indispensable pour que la SAED puisse réaliser ses objectifs, dans les délais fixés par le politique et s'arrange avec les Communes.

En parallèle, d'autres affectations en faveur du secteur privé/agro-industriel réalisées ces 15 dernières années par les Communes, sur initiative locale ou après intervention du niveau central (APIX, Présidence) en faveur d'investisseurs le plus souvent étrangers, sont citées comme créant, à l'instar du cas de Fanaye<sup>18</sup>, des difficultés dans la gestion foncière communale (saturation de l'espace aménageable, pression sur le foncier irrigué, empiètement/concurrence des terres dédiées à l'agriculture irriguée avec des espaces pastoraux ou des couloirs de mobilité, conflits locaux parfois violents), pouvant aller jusqu'à des contestations ou même des conflits.

Les Communes ont la possibilité théorique d'appliquer les principes et les outils<sup>19</sup> d'arbitrage entre activités, accès, usages et usagers des ressources foncières de leurs territoires, afin d'éviter au mieux les risques de conflits et maintenir la paix sociale ; mais dans les faits, des dysfonctionnements passés dans le processus d'affectation/de désaffectation par les Communes dus à l'insuffisance de connaissances, de compétences et de moyens spécifiques rendent nécessaires un **repositionnement**

---

<sup>16</sup> Les deux initiatives significatives étant l'élaboration d'un Plan d'Action Foncier (PAF en 1996) et la feuille de route élaborée par la Commission Nationale de Réforme Foncière, débattue et validée par les acteurs sociaux et restée en plan à la Présidence (2020)

<sup>17</sup> Sur le potentiel de 240 000 has théoriquement irrigables selon le PDRG, adopté en 1989, suite à la construction des barrages de Manantali et de Diama (et des endiguements) ;

<sup>18</sup> Affectation de 10 000 hectares à une société étrangère de production d'oléagineux, à la suite d'un accord passé avec les autorités centrales (Premier Ministre) et fortement contestée par une grande part du conseil municipal et des populations. Les manifestations qui ont suivi ont causé la mort de plusieurs participants.

<sup>19</sup> Notamment les POAS élaborés avec la participation active des populations depuis les années 98 et qui constituent une spécificité de la VFS ;

**de la SAED en appui à la maîtrise d'ouvrage communale** et une remise à plat des règles de la gestion foncière décentralisée, avec des objectifs, outils et principes mieux affirmés, partagés et acceptés.

### 1.2.2. Les Communes, au cœur de l'approche territoriale de gestion décentralisée des ressources

Dans les Lettres de Mission de la SAED, les stratégies rizicoles et les politiques agricoles sont traduites, dans les mandats et objectifs assignés, implicitement en hectares à aménager/réhabiliter/mettre en valeur et explicitement, en niveau de production de paddy à atteindre, à l'horizon de la durée d'une LM (3 ans jusqu'à la dernière LM13, d'une durée portée à 5 ans).

Mais il existe une forte probabilité pour la SAED de ne pas parvenir à atteindre ces objectifs ou respecter les délais de réalisation tant les **contraintes externes, indépendantes de la SAED**, sont fortes. Il en est ainsi, de la complexité du foncier et des contestations qui en résultent, de l'absence d'un outil de financement budgétaire à moyen terme, des délais imposés par les processus et procédures de financement des bailleurs externes, des procédures de passation des marchés ou des capacités des entreprises de travaux et de contrôle.

D'autres contraintes relèvent de la SAED elle-même, notamment dans l'exercice de son mandat d'aménagement de l'espace rural et de l'accompagnement corollaire des Communautés rurales, aujourd'hui Communes. En effet, depuis la 6<sup>ème</sup> LM (1998/99), les projets conduits par la SAED peuvent inclure l'aménagement de l'espace rural. Mais il a fallu l'expérience du PACR et la nouvelle génération de projets « territoires communaux » en 2013 pour soient prévus, aux côtés de composantes « classiques » de création d'infrastructures ou de travaux d'aménagement (hydro agricoles, pastoraux), des actions sous **maîtrise d'ouvrage communale, telles la gestion foncière ou la mobilisation de Fonds Annuels d'Investissement/FAI pour des projets d'intérêt collectif à l'échelle du territoire communal.**<sup>20</sup> Aujourd'hui, les projets d'appui au développement économique des territoires ruraux de nouvelle génération impliquent des protocoles de collaboration spécifiques entre la SAED et les Communes concernées, mais également, la mise en œuvre d'outils « communaux » tels que les Plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS), la charte du domaine irrigué (CDI) le système d'information foncière (SIF). La SAED y joue un double rôle, d'une part, de MOD pour les aménagements/services de l'Eau et d'autre part, d'appui à la MO communale pour le foncier et la réalisation d'investissements à intérêt communal. En bref, elle devra adapter ses compétences et développer des capacités nouvelles de collaboration avec les communes, si elle veut relever les enjeux de demain.

### 1.3 : Enjeux récurrents auxquels la SAED devra faire face pour contribuer efficacement à l'objectif de souveraineté alimentaire

Au-delà des réformes institutionnelles, des dynamiques partenariales et des outils nouveaux d'ores et déjà développés, des questions récurrentes non traitées restent et d'autres apparaissent qui imposent à la SAED de continuer à innover et s'adapter au contexte

---

<sup>20</sup> Projets soutenus par l'AFD dans la VFS depuis les années 2000 (PACR dans 9 communautés rurales du Delta et de Podor, Projets ASAAM et APEFAM dans 8 CR de Matam (2014), Projet AIDEP dans 10 CR de Podor(2016), Projet DELTA dans 13 CR du delta et autour du lac de Guiers (2019).

1.3.1. Actions susceptibles d'améliorer les performances de la SAED sur son cœur de métier : le service de l'eau.

***En matière de réalisation des aménagements, de gestion de l'eau, d'exploitation et de maintenance des infrastructures et aménagements, cinq chantiers devraient être engagés par la SAED et des tutelles et partenaires.***

1. Elaboration d'une stratégie d'aménagement hydroagricole explicite sous forme **d'un tableau de bord opérationnel à moyen terme** à programmer et mettre en place en précisant, pour la période de 5 ans retenue pour les LM :

- (i) les objectifs quantitatifs annuels en hectares à aménager/réhabiliter,
- (ii) les financements publics prévus (dotations/prévisions budgétaires inscrites dans les LM, financements externes à rechercher ou en cours d'instruction pour la période),
- (iii) l'état de la connaissance et des besoins en études techniques (APS, APD, DCE) pour les aménagements envisagés à moyen terme ;

2. Lancement d'une réflexion, avec ses tutelles et en particulier le MEF, sur un **outil de financement public spécifique** de ce programme d'aménagement à moyen terme susceptible d'accueillir, outre les dotations budgétaires de l'Etat, les financements des PTF ;

3. Consolidation des outils de la politique de maintenance des infrastructures structurantes, telle qu'elle a été élaborée dans le Plan d'Action de Ndiaye. La consolidation pourrait passer par la mise en place de tous les Fonds prévus, une amélioration du système de suivi évaluation annuelle du Fonds de Maintenance des Adducteurs et Emissaires de Drainage dans la vallée du fleuve Sénégal (FOMAED) et du Fonds de Maintenance des Périmètres Irrigués (FOMPI) pour s'assurer de la redevabilité sur les redevances collectées et de leur utilisation.

**4. Renforcement des équipes et des compétences techniques de la DAIH** sur laquelle repose l'efficacité de maîtrise d'ouvrage déléguée à la SAED pour tous ce qui relève du patrimoine hydroagricole et de la qualité du service de l'eau agricole. L'enjeu corollaire posé à la SAED est celui des **ressources humaines dans l'ingénierie de l'eau** (disponibilité, formation, recrutement, attractivité des salaires, concurrence de l'offre du secteur privé ou des projets) et surtout, leur maintien dans la durée sur le terrain, dans la vallée, sur ses métiers. Par ailleurs, une des qualités requises de l'ingénierie et de la maîtrise d'ouvrage déléguée à la SAED est la bonne connaissance et le suivi/contrôle de qualité des travaux comme des entreprises et des bureaux de contrôle opérant dans la VFS.

**5. Consolidation de la politique de transfert de l'entretien et de la gestion des aménagements terminaux /périmètres irrigués aux Unions hydrauliques** mises en place dans les années 90 et qui permettent de maintenir un dialogue permanent entre les irrigants et la SAED et ainsi, de rechercher des solutions en cas de difficultés liées :

- (i) à des défaillances techniques des réseaux d'irrigation ou de drainage au sein des périmètres,
- (ii) à des dysfonctionnements ou panne d'équipements,
- (iii) aux règles non respectées et aux relations entre acteurs concernés par la pérennité du périmètre (Union et certains membres, GIE).

Ces difficultés autres que techniques rencontrées par les Unions sur un périmètre transféré peuvent être liées à des tensions avec les éleveurs pour l'accès à l'eau, au paiement de la redevance par les

irrigants ou aux choix opérés pour les travaux d'entretien du périmètre. Ces questions et leur règlement ne relèvent pas en théorie de la SAED mais il n'en reste pas moins que dans les faits, malgré le transfert officiel, c'est la SAED qui régule, traite et cherche des solutions, parce que les Unions sont les premiers partenaires « organiques » de la SAED pour réaliser ses objectifs dans son cœur de métier : l'irrigation.

### 1.3.2. Enjeux liés au mandat global de promotion de l'agriculture irriguée et de l'accompagnement des acteurs de l'économie agricole de la VFS

#### *Les objectifs implicites pour la filière rizicole*

La réduction de la dépendance du Sénégal aux importations de riz asiatique est, depuis sa création, le mandat « politique » fondamental donné à la SAED par les tous gouvernements successifs à travers tous ses Lettres de Mission.

Comme on l'a vu, à la suite de la grande restructuration de 1989, la SAED n'a plus d'activités de production agricole (le riz et les autres produits), de transformation du paddy et de commercialisation du riz. Ces activités relèvent des paysans tributaires de parcelles irrigables sur les aménagements publics et des entrepreneurs ruraux/privés. Cependant depuis les années 90, la SAED reste chargée d'accompagner les producteurs et leurs organisations par le conseil agricole, de leur faciliter l'accès aux marchés des intrants, d'améliorer la qualité du riz et les conditions d'usinage et de commercialisation, de promouvoir la qualité du « riz de la vallée » et de défendre la compétitivité du riz sénégalais.

Ainsi, en collaboration avec l'Institut Sénégalais pour la Recherche Agronomique (ISRA), AFRICA Rice et les services techniques du ministère de l'Agriculture, la SAED participe aux choix variétaux, s'assure de la disponibilité des semences et des engrais, élabore et consolide des itinéraires techniques et des calendriers culturels adaptés aux cycles de culture. Elle appuie les organisations de producteurs/irrigants par le conseil et la facilitation d'accès au crédit auprès de La Banque Agricole (LBA) et aux services fournis par les Centres de Gestion et d'Economie Rurale (CGER)<sup>21</sup>, lancés depuis une vingtaine d'années.

Enfin, à l'aval de la production, la SAED soutient une stratégie de mise aux normes de qualité des rizeries opérant dans la vallée et de commercialisation de riz labellisés « de la vallée ». Elle fédère pour ce faire les acteurs locaux et se bat avec ses moyens pour intégrer le riz de qualité produit dans la VFS dans les habitudes/préférences de consommation et les marchés urbains sénégalais. Elle anime depuis, dans des forums divers, les débats multi-acteurs autour de la filière riz (qualité, importations, habitudes de consommation) engagés dans le cadre d'événements nationaux ou internationaux (Foire Agricole, Salon de l'Agriculture de Paris).

#### *Le saut quantitatif des rendements et seuils de production : le programme de relance de la riziculture*

Mais c'est la flambée des cours internationaux du riz, lors de la crise des années 2008/2009, qui permet (enfin) au riz de la vallée de trouver sa place et sa compétitivité sur le marché national<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Centres associatifs de prestations de services, introduits par un projet AFD d'appui aux acteurs économiques et organisations paysannes agricoles (OPA) de la VFS en 2003 et présents sur une large partie du Sénégal (VFS, Tiers Sud)

<sup>22</sup> Première étude sur la compétitivité du riz sénégalais entreprise par ARB pour justifier économiquement le projet 3PRD (Gergely, Paris) ; suivra une deuxième étude d'actualisation en 2012 et une grande étude

Le gouvernement lance à cette occasion le PNAR (Programme National d'Autosuffisance en Riz/2009). La SAED en assure la coordination, pour le ministère de l'Agriculture, au niveau de la région de Saint Louis et du fleuve. Elle remet en route dans ce cadre les collaborations suspendues avec des partenaires techniques et financiers « anciens » comme l'AFD (3PRD 2010) mais également avec la JICA (Agence de coopération internationale japonaise). Pour la JICA, dont l'effort en faveur de la riziculture en Afrique est très important en cette décennie post crise, la SAED met en œuvre des projets d'aménagements rizicoles (Projet d'Amélioration de la Productivité du RIZ /PAPRIZ) inscrivant le Sénégal dans un programme continental CARD (African Rice Development), lancé au niveau de 10 pays africains. D'ailleurs, pour donner matière à des accords France-Japon en matière de coopération, la SAED est signataire, avec l'AFD et la JICA d'un accord de partenariat tripartite portant sur le développement de la riziculture dans la VFS et plus globalement, du PNAR.

La relance de la politique rizicole se traduit par la reprise de certains aménagements hydroagricoles, la fourniture d'intrants et d'équipements, une certaine augmentation de l'intensité culturale. Les rendements moyens progressent (6-7 t/ha) et in fine dans la décennie 2010, la production rizicole se situe autour de 450-500 000 t de paddy. Cela est rendu possible par des efforts d'organisation des acteurs de l'interprofession rizicole, des par des financements d'aménagements publics et par des investissements privés, notamment dans les rizeries modernes, dont la capacité industrielle installée devient suffisante pour traiter la part commercialisée du riz produit dans la vallée.

### *Des enjeux récurrents*

Pour aller plus loin dans l'autonomie en riz du Sénégal, outre la capacité de la SAED à produire de nouveaux aménagements, les enjeux de la riziculture irriguée restent :

- (i) les difficultés récurrentes pour les producteurs d'accéder au **foncier** aménagé pour la riziculture, aux **intrants**, à l'**équipement** et au **crédit** agricole,
- (ii) le faible taux d'intensification par **la pratique régulière de la double culture en riz sur les périmètres irrigués publics**<sup>23</sup>,
- (iii) la difficulté de gestion des variations de production interannuelles et de l'approvisionnement régulier des rizeries locales
- (iv) **la conquête du marché du Sénégal** face à des importations asiatiques dont les chiffres restent très élevés, et la conquête de débouchés dans la sous-région.

Bien évidemment, la SAED (et le ministère de l'Agriculture) défendent fermement la place du riz sénégalais (et par prolongement, l'objectif d'autosuffisance et aujourd'hui de souveraineté alimentaire); leur position est confrontée à des logiques économiques et commerciales concurrentielles en faveur du riz importé, développées par l'Union Nationale des Commerçants Importateurs du Sénégal (UNACOIS), sur la base d'arguments de prix, de qualité, de goût des consommateurs, de facilité de collecte ou de régularité de livraison. **Parvenir à un dialogue positif entre les services du ministère du Commerce, les Douanes, le MEF, les commerçants et le ministère**

---

comparative des politiques d'irrigation accompagnées par l'AFD et de la compétitivité des riz asiatiques et africains en 2019 : exemples du Cambodge et du Sénégal (Gergely, Baris, ARB/Papazian)

<sup>23</sup> La double culture en riz est une obligation contractuelle des attributaires sélectionnés dans le projet 3PRD. Elle a été pratiquée à 100% pendant les deux premières années de mise en culture du périmètre (2016/2018) mais le périmètre suit la tendance générale qui se dessine et qui consiste à privilégier la culture de contre saison chaude et de délaissier le riz d'hivernage pour de multiples raisons (économiques, climatiques, conjoncturelles, d'équipements mécaniques insuffisants.)

**de l'Agriculture/SAED sur la place du riz sénégalais** est un enjeu important pour la SAED/la VFS<sup>24</sup> mais surtout pour le Sénégal.

La volatilité des cours mondiaux<sup>25</sup> du riz, les pratiques de dumping de certains pays asiatiques, via leurs monnaies ou les prix très bas de certaines qualités de riz (à haute teneur en brisures) pèsent grandement sur la politique rizicole du Sénégal. Cela justifie pleinement une réflexion autour des **outils de protection de la filière sénégalaise** dans le cadre du PNAR. La SAED peut y faire des propositions elle l'a fait à d'autres époques.

Enfin, il faut se rappeler que les enjeux rizicoles ne sont pas structurellement très différents de ceux auxquels sont confrontés d'autres filières de production dont la SAED accompagne également les acteurs dans la VFS, à l'image de ceux de la tomate industrielle, des oignons, des tubercules ou des cultures maraîchères. Avec ses outils et conseils identiques à ceux déployés pour le riz : conseils techniques, accès aux semences et intrants, fonctions aval de la production, organisation et mise en place de cadres interprofessionnels de référence, accompagnement de la mise en marché, suivi des prix et des marchés.

### 1.3.3 : Enjeux de partenariat avec les Communes (et leurs Intercommunalités) du fait du mandat d'aménagement de l'espace rural de la SAED

Le premier enjeu est l'accès à **du foncier potentiellement irrigable dans des conditions techniques, socio-économiques et environnementales en phase avec ses principes d'intervention et le cadre réglementaire et légal**. Depuis le changement de statut des terres pionnières du delta (1987) il est très difficile de revisiter les principes et textes de Loi sur le Domaine National (LDN).

Cependant, la situation actuelle témoigne de l'intelligence politique des arrangements et solutions d'entente implicite entre acteurs qui ont permis d'atteindre le développement de la vallée jusqu'au niveau actuel. Ces arrangements mettent bien en évidence les limites ou obstacles, d'ordre social et légal qu'il faudrait dépasser et lever pour faire plus et plus vite.

Ainsi, puis les années 2000-2010, l'arrivée de plusieurs investisseurs privés de type « agri business » a suscité des réactions hostiles très légitimes de la société civile. Ces projets ont mis en évidence la fragilité des arrangements autour des processus de délibération communale et des outils de sécurisation foncière (des POAS aux SIF). Ces outils expérimentés et disponibles dans toutes les communes concernées n'ont pas été utilisés à bon escient lors d'attributions de terres à ces investisseurs agroindustriels, et de fait n'ont pas pu éviter les tensions (cas de CASL à Diama) voire les conflits (cas de l'investisseur étranger à Fanaye) qui se sont installés.

Chaque acteur impliqué par les usages des terres (Etat, SAED, Communes, exploitants agricoles, éleveurs, pasteurs, investisseurs privés) peut trouver dans le statu quo foncier des raisons de satisfaction comme d'insatisfaction. **Mais à l'évidence, c'est la relation privilégiée entre les Communes (détentrices du pouvoir d'affecter par délibération les terres du domaine de l'Etat dont elles sont gestionnaires) et la SAED (mandatée pour faire des aménagements dans l'espace rural) qui permet d'utiliser au mieux le domaine foncier privé de l'Etat pour le développement dans la vallée**. La SAED a donc un devoir de parfaire un partenariat déjà exemplaire avec les élus communaux en mobilisant les outils de gestion territoriale et décentralisée des ressources

---

<sup>24</sup> La VFS produit entre 40 et 50% de la production nationale de paddy (estimation)

<sup>25</sup> Pour mémoire, des outils de ce type ont été développés au Sénégal par le passé pour les filières arachide et coton, mais jamais encore pour le riz, depuis la libéralisation des années 90.

naturelles et foncières à sa disposition. En aidant les Communes partenaires, à travers des approches contractuelles et des protocoles précisant en particulier les termes de la collaboration autour du foncier et de l'aménagement du territoire communal, elle améliorera les chances de réalisation des objectifs que lui assigne l'Etat par ses Lettres de Mission.

La mise en œuvre des protocoles contractuels SAED/Communes est sous la responsabilité de la Direction du Développement Agricole et Rural (DDAR) et plus précisément de la Division de l'Appui aux Communes Rurales (DDAC). Cela nécessite des compétences spécifiques, au-delà de l'aménagement, l'ingénierie ou la production agricole, notamment : (i) pour connaître et appréhender les questions d'élevage et de pastoralisme, si importantes pour la gestion des espaces communaux et des ressources potentielles, (ii) pour accompagner la MO des communes dans la gestion des ressources foncières et (iii) pour appuyer efficacement la mise en œuvre des décisions de projets d'investissements communaux<sup>26</sup>. Dès lors, la question **des ressources humaines disponibles et de leurs compétences est un enjeu en soi pour l'accompagnement du développement de la VFS**. Un programme de formation des agents de la SAED sera nécessaire pour l'accompagnement des projets de gestion territoriale décentralisée et leurs composantes socio-foncières.

#### 1.3.4 : Enjeux liés à l'application des LM, aux relations avec les tutelles et les bailleurs de fonds

L'élaboration du contenu des LM (mandats, activités, budget annuel, objectifs visés et moyens alloués) est un exercice tri annuel de près de 40 ans auquel, avec le temps, la SAED comme le ministère de l'Economie et des Finances qui en préside le Comité de Suivi sont bien rodés. La durée objective retenue pour la LM 13, en vigueur actuellement, a été prorogée à 5 ans, par souci d'efficacité.

Selon tous les acteurs institutionnels membres<sup>27</sup>, l'outil LM est pertinent et constitue une plateforme de dialogue très utile. Le secrétariat est animé par la SAED elle-même et les débats des réunions de suivi lui permettent de faire valoir ses points de vue, justifier son action, dire ses difficultés et demander des moyens en adéquation avec les mandats qui lui sont confiés. La formulation des LM permet aux différents départements de l'Etat, de se tenir informés de la situation dans la VFS et de nuancer leurs attentes en matière de sécurité alimentaire.

La LM validée fixe le cap opérationnel et budgétaire de la SAED. Le système de suivi et d'évaluation de la LM validée est l'indicateur des relations entre le niveau central et la Société régionale. Dans les faits, le suivi, les évaluations ou les audits (techniques et/ou comptables) des LM sont rarement engagés avant le terme et ne peuvent que constater les réalisations physiques ou financières a posteriori, en termes d'aménagement et de production de paddy.

Une meilleure redevabilité périodique des résultats obtenus et des difficultés rencontrées par la SAED serait certainement de nature à dynamiser les échanges entre la SAED et ses tutelles, lever des contraintes conjoncturelles, accélérer les décisions sur des innovations ou des propositions

---

<sup>26</sup> Dans chaque projet de développement des territoires communaux, depuis les années 2005 et le PACR, une composante financière (Fonds Annuels d'Investissements/FAI) est intégrée. Ces FAI sont placés sous Maîtrise d'ouvrage Communale (décision de financement, procédures d'appel d'offres, contrôle, soutien aux associations gestionnaires de l'investissement..) et viennent compléter/renforcer les Fonds d'Equipement des Collectivités Locales /FECL, outils financiers de la Décentralisation.

<sup>27</sup> Plusieurs départements ministériels dont la Primature, l'Agriculture, l'Hydraulique, l'Elevage, les partenaires financiers, le CA de la SAED, les Producteurs, l'Administration, les Collectivités locales..

jugées pertinentes (comme par exemple, la mise en place d'un tableau de bord et d'une programmation financière des aménagements ou l'installation des bureaux fonciers dans la zone d'intervention de la SAED.).

Au cours de l'Atelier de Saint Louis, en octobre 2023, lors des discussions sur la programmation/réalisation/financement des AHAs que l'idée d'actualiser un Schéma Directeur global d'aménagement pluriannuel de la VFS a été évoquée. Il nécessiterait s'il était adopté, des ajustements/clarifications dans le contenu des LM, notamment dans les engagements financiers de l'Etat et des partenaires financiers du Sénégal ainsi que dans le degré de responsabilité de la SAED dans la réalisation des objectifs assignés.

Pour mémoire, les chantiers prioritaires du Plan d'Action de Ndiaye avaient été confiés à la Maîtrise d'ouvrage du MEF dont relevait la gestion du patrimoine de l'Etat et par conséquent, le Comité de suivi des LM de la SAED. Les études entreprises entre 1997 et 2003 sur la ressource en eau, le foncier, la maintenance ou le crédit ont été ainsi conduites par le Comité de Suivi qui disposait de financements adéquats. Cela s'est avéré pertinent pour le Plan d'Action. Le niveau central a ainsi pu disposer des informations et connaissances nécessaires pour mesurer et répondre aux enjeux importants posés dans la VFS pour la SAED et au-delà, pour les politiques publiques destinées au monde rural.

Le temps semble venu où les objectifs politiques de souveraineté alimentaire affirmés par le Sénégal doivent se traduire par une nouvelle doctrine d'intervention pour la SAED et l'adoption d'un nouveau Plan d'Action du type de celui de Ndiaye ( 1997), adapté aux enjeux d'aujourd'hui !

## 2 Politiques publiques de développement en milieu rural : spécificités des approches de l'AFD et interactions avec la VFS.

Au cours de la trentaine d'années du développement de la VFS ainsi décrites à grands traits, comment et sur quelles thématiques l'Agence Française de Développement (et avant elle la Caisse Centrale, la CCCE, la CFD) a-t-elle été en dialogue avec les acteurs et en appui aux politiques de développement rural, au Sénégal d'une manière générale et dans la Vallée ?

Ce qui suit se fonde :

- (i) sur les entretiens menés dans le cadre de cette étude rétrospective auprès des acteurs institutionnels de la Coopération française (AFD, MAE, CIRAD) et de grands témoins des périodes considérées ;
- (ii) sur l'expertise de l'auteur de cette note qui est ici le porte-parole des équipes d'agronomes de l'AFD, constituée progressivement au rythme des évolutions des contextes politiques, des géographies d'intervention, de l'AFD

Dans les premières décennies suivant les indépendances, « la Caisse » soutenait principalement en milieu agricole et rural la construction et mise en place d'infrastructures, les projets industriels nécessaires aux filières d'exportation et le développement en paysannat, de cultures de rente destinées à l'exportation après une première transformation (coton, arachide, café, cacao, palmier, hévéa) et à l'import substitution (riz)<sup>28</sup>. Mais cette approche « filières de productions de rente », considérée comme en droite ligne des pratiques de la période coloniale, a dû être élargie aux cultures vivrières associées et à d'autres besoins des sociétés rurales, dès les années 70-80 ; ainsi sont nés les projets de « Développement Rural Intégré »<sup>29</sup>, conduits conjointement avec le ministère de la Coopération (subventions, assistance technique, formations, recherche) et la Banque mondiale dans les géographies d'intervention des Offices ou Sociétés de développement de filières<sup>30</sup>.

Ce n'est qu'au terme des programmes d'ajustement structurel, de la disparition de plusieurs intervenants publics (années 80-90) et le changement d'orientation<sup>31</sup> de la Banque, que les Projets de Développement Local (PDL) ont été développés par l'AFD (CCCE/CFD), à l'échelle de territoires administratifs (Arrondissements, Provinces ou Régions administratives) préfigurant l'émergence de l'échelle communale en phase avec les dynamiques de décentralisation de l'époque. Ainsi, ces deux grands axes d'intervention, les infrastructures rurales nécessaires aux filières (de production, transport, commercialisation, transformation) et les aménagements (pastoraux, forestiers, hydro agricoles d'irrigation) focalisés à différentes échelles territoriales/locales ont mobilisé, pendant des décennies, les équipes et les financements alloués par l'AFD au secteur agricole et rural, qui a été un des grands secteurs d'intervention de l'AFD en Afrique, jusqu'aux années 2000.

Une des critiques implicites, formulée par les macro-économistes et financiers (Banque mondiale, FMI, Trésor) ayant mené aux réformes structurelles des années 90 et aux changements de paradigmes des années 2000, s'adressait aux équipes de ruralistes des agences de développement dont l'AFD. On les tenait pour responsables de la « maigre contribution du secteur agricole au développement » des pays de la sous-région, eu égard aux financements qui y avaient été consacrés depuis les indépendances. Mais pour les agronomes de la CCCE (relativement nombreux au siège et dans chaque agence jusqu'aux années 2000), pour être exacte, cette perception strictement comptable des réalités du monde agricole devait nécessairement être nuancée par l'insuffisante prise en compte des éléments de contexte politique, institutionnel et des problématiques socio-culturelles et environnementales que les jeunes pays devaient affronter.

Progressivement l'équipe s'est tournée vers ces problématiques « locales » et c'est en milieu rural sahélien que sont apparus les premiers projets « pilotes » de gestion des « terroirs », les projets de gestion participative des forêts classées, les projets de gestion des ressources naturelles (forestières, pastorales, halieutiques), les systèmes financiers décentralisés, les projets de crédit solidaire (Grameen Bank), les projets d'appui au développement local (à l'échelle d'unités territoriales administratives, préfigurant la création de communes et la mise en œuvre des politiques de décentralisation en

---

<sup>28</sup> A l'exemple de la filière coton, importante pour plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest mais essentielle pour l'économie nationale au Mali et au Burkina Faso, de la filière arachide pour le Sénégal, du riz pour le Mali et le Sénégal, du cacao pour l'économie ivoirienne, des plantations de palmiers ou d'hévéas dans le Golfe de Guinée

<sup>29</sup> Concept des années 80 consistant à traiter, dans un territoire administratif donné, les questions agricoles ainsi que les questions de développement rural (aménagements, infrastructures, mesures d'accompagnement). La mise en œuvre de ces projets, souvent cofinancés par la Banque et la France, relevait des sociétés de développement comme les sociétés cotonnières ou des structures publiques/offices régionaux.

<sup>30</sup> Sociétés et Offices de développement des filières, Sociétés d'aménagement, Offices de Développement Rural ou Administrations provinciales/régionales, ORD..

<sup>31</sup> Privilégiant, au terme des ajustements, des programmes nationaux thématiques (vulgarisation, recherche, gestion des ressources naturelles...)

gestation dans les années 90) et le financement d'infrastructures rurales, à travers des investissements d'intérêt collectif à l'échelle villageois et dès que cela fût possible, communale.

Ces projets accompagnaient les acteurs du monde rural (dans leur organisation, structuration, acquisition de compétences et de moyens) et mettaient en place des services d'appui aux acteurs économiques des filières (programmes d'alphabétisation et de formation professionnelle, Centres de gestion, de comptabilité, appuis juridiques à la contractualisation).

Un accent particulier a été mis sur les questions de financement de l'agriculture et des besoins du monde rural en matière de crédit<sup>32</sup>. Ainsi l'équipe rurale a accompagné le développement des systèmes financiers décentralisés dans le monde rural ainsi que l'activité de la plupart des banques de développement ou de crédit agricole en Afrique de l'Ouest (à l'instar de la BNDA Mali, CNCA Burkina et Sénégal).

Dès les années 70, en fonction de **l'histoire agricole et rurale du Sénégal et ses politiques publiques**, la VFS a bénéficié quasiment de l'intégralité des évolutions des approches et formes d'intervention de la Caisse/AFD.

Ainsi, les projets financés par l'AFD au Sénégal et dans la VFS ont- accompagné des filières de production (riz mais aussi arachide, coton, élevage), et progressivement, des réflexions sur la gouvernance des ressources naturelles et foncières, des débats nationaux autour de la réforme foncière, de la dynamique de décentralisation ou dans la structuration du financement de l'agriculture. La chronologie et le sens de ces évolutions méritent d'être examinés pour en montrer la grande cohérence avec les enjeux de développement du Sénégal, battre en brèche l'idée d' « effets de mode » de « modèle de projet voyageur importé ».

---

<sup>32</sup> Une partie de l'équipe rurale de l'AFD était dédiée au financement de l'agriculture et a été impliquée dans la création, le déploiement et le développement de plusieurs des banques nationales de crédit agricole et de développement dans la sous- région (BNDA Mali, CNCA Burkina et Sénégal, Crédit rural de Guinée entre autres) ainsi que des premières opérations pilotes de systèmes financiers décentralisés (SFD), à une époque où aucune banque commerciale ne s'intéressait au monde rural.

## 2.1 L'AFD et l'irrigation dans la Vallée du fleuve Sénégal : des politiques publiques volontaristes des débuts aux réformes structurelles des programmes d'ajustement des années 90

### 2.1.1 : L'Age d'Or des constructions d'institutions, d'infrastructures et d'aménagements.

Depuis les années 60, la vallée du fleuve Sénégal a bénéficié d'une attention constante des décideurs politiques qui étaient convaincus que son **aménagement hydraulique, la maîtrise de l'eau et l'agriculture irriguée permettraient de couvrir les besoins nationaux de consommation en céréales (et en particulier en riz)**. L'Aide publique française, avec ses multiples composants, s'est mobilisée dès le départ<sup>33</sup>, en appuyant la mise en place et le fonctionnement des indispensables institutions et organisations paysannes dans l'ensemble de la Vallée. Ainsi, les Sociétés d'Aménagement et de Développement des deux rives (SAED au Sénégal, SONADER en Mauritanie) et l'OMVS (Organisation de Mise en Valeur du fleuve Sénégal) créée en 1972 et regroupant le Mali, la Mauritanie et le Sénégal, ont bénéficié, dès leur création d'appuis institutionnels et techniques. Parallèlement, les premières initiatives d'organisation socio-professionnelle et associative du paysannat ont été encouragées et accompagnées par des partenariats ou des actions de recherche- développement.

L'AFD pour sa part, a soutenu financièrement, de manière régulière et sur la durée, **la réalisation d'infrastructures, de grands aménagements et de petits périmètres villageois /PIV** sur les deux rives du fleuve. Pendant la période dite de « construction des barrages » (années 70 et 80) l'AFD a ainsi contribué aux études et à la réalisation du *barrage de Diama*, à la construction des *endiguements de Diama sur les deux rives*<sup>34</sup>, à l'équipement hydro- électrique du *barrage de Manantali*<sup>35</sup> ou encore, concernant la Rive Gauche (sénégalaise), à l'étude du *schéma directeur hydraulique du Delta (Etude BCEOM 1997) ou de faisabilité d'infrastructures sur le Dioulol (BCEOM 1999)*, affluent/défluent du fleuve, susceptible d'alimenter des aménagements de périmètres riverains dans le département de Matam. Ces décennies sont « l'âge d'or » des ingénieurs aménagistes. Elles ont permis d'augmenter le potentiel de production par l'aménagement d'un patrimoine hydroagricole de grands périmètres publics ainsi que de petits et moyens périmètres villageois<sup>36</sup>, l'ensemble représentant au Sénégal, dans les années 90, environ 40 000 hectares mis en culture, assurant une production annuelle moyenne de 120 000 t de paddy.

L'AFD a également participé, avec la Banque mondiale et la coopération allemande, au suivi auprès de l'OMVS des effets et de l'impact potentiel de la construction des barrages sur *la disponibilité et de la gestion de la ressource en eau, les usages prioritaires et les règles de partage de l'eau, les modes de valorisation par l'irrigation ou sur l'environnement, les milieux naturels et les sociétés riveraines*.

---

<sup>33</sup> La Coopération à travers ses outils et formes d'appui (Assistance technique, formation, recherche, appuis institutionnels aux acteurs, dialogue politique, projets de recherche/développement), ONG, coopérations décentralisées, institutions de recherche (CIRAD, IRD), l'AFD pour le financement des projets et programmes.

<sup>34</sup> Le barrage de Diama et ses endiguements (70 km), par leur fonction anti remontées salines, ont permis d'accroître très significativement la disponibilité de terres potentiellement irrigables et aptes à la riziculture ;

<sup>35</sup> Barrage hydroélectrique localisé au Mali, destiné au départ à l'alimentation en électricité des pays et dont les lâchers contrôlés de crues devaient permettre l'irrigation de 375 000 has dont 240 000 au Sénégal.

<sup>36</sup> Les périmètres aménagés dans le Delta et la moyenne Vallée sur financement AFD représentent environ 10 à 12000 hectares sur le patrimoine public aménagé.

Outre les questions liées à la politique et la gestion de la ressource en eau<sup>37</sup> et à l'impact sur l'environnement, les grandes interrogations de ces années ont porté sur l'arbitrage des équilibres entre finalité agricole et/ou énergétique des barrages, les modalités et règles de gestion des réservoirs et des crues, sur les avantages comparés entre agriculture irriguée et agriculture traditionnelle de décrue. C'est au terme de plusieurs années que le contenu du PDRG (Plan Directeur Rive Gauche) indiquant des objectifs de superficies irriguées à aménager, dans la limite des 240 000 ha de terres irrigables a pu être finalisé, en fonction de la disponibilité de la ressource en eau selon différentes hypothèses et modèles de gestion des réservoirs et des crues. **Le PDRG tient lieu depuis 1988 de feuille de route pour le développement de la VFS pour le Sénégal (et donc pour la SAED) ; corollairement il a déterminé les choix d'investissement dans les infrastructures hydroagricoles et/ou énergétiques des décideurs nationaux et que des agences de développement comme l'AFD ont accepté d'accompagner.**

On peut donc considérer que le PDRG a marqué le point de départ réel d'un dialogue privilégié voire d'un « pacte » implicite entre la SAED et les équipes d'aménagistes de l'AFD (CCCE) comme de l'ensemble des PTF.

Certes avant le PDRG, des aménagements de périmètres irrigués avaient déjà vu le jour dès les années 70, dans le delta ou le long du fleuve, portés par la SAED et accompagnés par l'AFD, la KfW et d'autres PTF. Les sécheresses dans la décennie 1973-1985 justifiaient sans réserve tout projet d'irrigation et les initiatives d'aménagement de périmètres étaient nombreuses (et désordonnées..).

L'AFD intervenait ainsi dans le Delta et à Matam, à travers différents types d'aménagements alimentés par le système hydraulique du fleuve (Périmètres Irrigués Villageois, casiers, moyens et grands aménagements), au même titre que les Coopérations allemande ou japonaise dans le delta ou l'Europe qui a consacré dans les années 85-95 la presque totalité des financements des 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup>FED affectés au Sénégal aux périmètres de la Délégation de Podor.

Progressivement, face à des discussions interminables sur les avantages et inconvénients comparatifs de chaque type d'aménagement et dans la mesure où l'ensemble des interventions des Agences de développement se faisait en parallèle à travers la même SAED, la pertinence d'inscrire ces différentes interventions dans le cadre cohérent du PDRG s'est imposée et l'idée d'un programme unique « multi bailleurs d'appui à l'Irrigation »<sup>38</sup> (1989-96) a pris forme<sup>39</sup>.

La Banque mondiale en a pris le leadership, et la formulation d'une « vision partagée » entre les principaux bailleurs de fonds et l'Etat a offert la possibilité d'un nouveau départ dans la VFS. La vision des perspectives de développement d'une l'agriculture irriguée dans la VFS, synonyme d'autosuffisance en riz reposait ainsi sur une SAED restructurée, garante de la réalisation et de l'exploitation des infrastructures, gestionnaire de l'eau et des aménagements hydroagricoles en partenariat avec les Unions d'irrigants, auxquelles elle devait transférer certaines prérogatives et une part de son pouvoir de décision.

On peut considérer ce programme « harmonisé » comme le stade le plus avancé de toute cette première période, portée avec enthousiasme par les ingénieurs aménagistes du génie rural<sup>40</sup>, dominée

---

<sup>37</sup> Etude SCP/OMVS sur le cadre légal et réglementaire de partage et d'usage des eaux internationales du fleuve Sénégal par les pays riverains.

<sup>38</sup> Sans aller jusqu'à des financements communs, chaque bailleur gardant ses procédures et prérogatives.

<sup>39</sup> Pour rappel, les années 90 sont aussi celles des Accords de Paris et de la Coordination entre bailleurs..

<sup>40</sup> Représentés à la SAED par la DAIH, fer de lance de l'institution et principale interlocutrice des ingénieurs du GR chargés de projets d'infrastructures d'irrigation auprès de l'AFD /GOA (Département Afrique de l'Ouest), auprès de la Banque mondiale ou de la KfW, jusqu'aux années 2000, où la « relève » a été prise par des

par les objectifs et préoccupations technico économiques autour des **modèles d'aménagement hydroagricoles, des techniques d'irrigation ou des coûts comparatifs des aménagements à l'hectare, de leur rentabilité économique et financière.**

Les problématiques sociales et environnementales passaient au second plan ; même les résultats agronomiques espérés de la culture et de la production du riz irrigué, ou les difficultés observées dans la mise en place de l'intensification culturale par la double culture (2 cycles dans une même année), étaient des critères relativement secondaires, en comparaison des critères techniques des réalisations d'infrastructures et d'aménagements.

### 2.1.2 : Premiers bilans, restructurations et ajustements structurels (années 80-90)

Il faut se rappeler que ces mêmes années 80/90 ont été celles des **bilans et des évaluations a posteriori** des actions et projets entrepris depuis les indépendances. Parallèlement, le constat de la dégradation des équilibres des comptes publics des jeunes Etats établi par le Fonds Monétaire International (FMI) se généralisait et le Sénégal, comme la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, a dû accepter de s'engager dans des réformes macroéconomiques et des mesures d'ajustements structurels<sup>41</sup> tel la libéralisation/privatisation des filières agro-industrielles ou les restructurations des Sociétés de développement opérant depuis des décennies.

**Au Sénégal, le Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA)<sup>42</sup> s'est traduit en particulier par une redéfinition a minima du rôle de l'Etat, la restructuration ou la suppression des Sociétés régionales de développement (SODEVA dans le bassin arachidier, Casamance), la libéralisation des prix, la privatisation des fonctions commerciales et capacités agro-industrielles des sociétés publiques (arachide, coton, riz), la suppression des outils de stabilisation/régulation, l'ouverture aux marchés.**

La SAED a fait l'objet d'une **restructuration en 1989**, avec la réduction drastique de ses effectifs (1500 à 300 agents), l'abandon de toutes les activités en régie ou commerciales et **un recentrage autour de ses missions régaliennes du Service de l'Eau et du Conseil agricole et rural**. La SAED a également dû transférer la gestion et la responsabilité de la maintenance des aménagements terminaux (périmètres) aux Unions Hydrauliques créées entre autre à cet effet<sup>43</sup>. Le **programme multi bailleurs Irrigation 4** auquel l'AFD a activement participé, a constitué un nouveau départ pour la SAED restructurée avec ses nouveaux mandats (régaliens), des filières libéralisées (riz, tomate industrielle, oignons) et des organisations de producteurs et d'irrigants, supposées pouvoir prendre le relais et leurs responsabilités efficacement..

Mais les années 90 ont aussi été celles de l'épreuve de réalité. En toute logique, face à des objectifs ambitieux et ayant subi des changements radicaux, la SAED a mis un certain temps pour adapter ses approches, outils et activités à ses nouveaux objectifs assignés. Avec des moyens humains et matériels plafonnés et privée d'une bonne partie de ses cadres et de leurs connaissances/compétences techniques, la SAED a eu du mal à respecter la cadence des nouveaux aménagements et à maîtriser simultanément, la difficile question du vieillissement, de l'entretien et du renouvellement des infrastructures et des aménagements.

---

agronomes et économistes et des approches moins technicistes et plus généralistes des réalités socio-économiques locales et nationales en milieu rural.

<sup>41</sup> Conduites par le FMI et la BM et auxquelles le Trésor français s'est associé dans les principes généraux

<sup>42</sup> Elaboré par les économistes ruraux de la Banque mondiale en collaboration étroite avec l'équipe rurale de l'AFD

<sup>43</sup> Processus de transfert de responsabilité unique dans la sous-région, encore aujourd'hui.

Les missions de supervision du programme d'irrigation 4 menées conjointement par les PTF et conduites par la Banque, n'ont pas tardé à constater que (i) les résultats physiques des aménagements hydrauliques étaient mitigés, (ii) le transfert de responsabilités aux Unions nouvellement créées peinait, (iii) les rendements et la production de riz stagnaient, (iv) les difficultés de commercialisation du riz de la vallée étaient récurrentes, (v) la qualité du riz produit par les rizeries privées installées dans la VFS ne répondait pas aux attentes des marchés urbains, (vi) le système de crédit agricole restait inadéquat et (vii) le système de gestion de l'eau pour le moins inefficent.

***Ces constats imposaient de revisiter les approches aménagistes, de se préoccuper plus sérieusement de l'entretien et de la mise en valeur des périmètres et des infrastructures, d'équilibrer la répartition des rôles et des responsabilités en matière d'aménagement, d'entretien et de mise en valeur entre la SAED, le paysannat et le secteur privé tel qu'envisagé initialement.*** <sup>44</sup>

Malgré ces difficultés, le remodelage de la SAED et les équilibres nouveaux entre acteurs a suscité dans les années 90 une dynamique certaine des aménagements, des jeux d'acteurs et de l'économie agricole dans la VFS qui a bénéficié en outre, suite à la dévaluation du Franc CFA en 1994, d'un regain de compétitivité du riz produit localement -

Toutefois, cette dynamique a été estimée insuffisante par la Banque mondiale qui, quelques années plus tard, et suite à une évaluation interne à charge de ses programmes agricoles et notamment d'irrigation dans les pays du Sahel dont Irrigation 4, a mis en question ***la rentabilité/justification économique des investissements publics d'irrigation*** et corollairement, mis en doute ***la compétitivité du riz sénégalais***.

Les arguments des aménagistes et des agronomes n'ont pas pesé lourd face aux certitudes des macro-économistes libéraux de la Banque. Les coûts de production du riz de la Vallée étaient à l'évidence trop élevés par comparaison aux cours mondiaux des brisures de riz asiatiques rendus au port de Dakar. La riziculture dans la VFS a été déclarée non rentable et les résultats de 25 ans de partenariat entre les PTF et le Sénégal et la SAED en particulier ont été balayés. Pour ces économistes, l'irrigation dans la VFS n'avait d'avenir que privée et pour des productions destinées aux marchés internationaux.

En conséquence, en 1997, la Banque a dû prendre unilatéralement la décision de suspendre le **financement de grandes infrastructures et aménagements hydro agricoles** <sup>45</sup> et plus généralement du sous-secteur de l'irrigation en Afrique de l'Ouest<sup>46</sup> abandonnant une SAED en phase de réorganisation.

Cette posture de la Banque mondiale a évidemment semé le doute chez les autres PTF (Coopération française, KfW, Pays Bas, FAO, CCE, Japon, Pays arabes, Banques régionales..) et entraîné des interrogations en interne à chaque institution ou agence. Dans les années qui suivirent, certaines coopérations ont changé de priorités sectorielles voire se sont définitivement retirées de la VFS et du financement du secteur agricole et rural (Pays Bas, KfW, DCE).

---

<sup>44</sup> Dans le prolongement de cette période, malgré l'organisation des Assises de Ndiaye en 1997, plusieurs bailleurs « historiques » se sont retirés de la VFS. Côté français, la raréfaction des subventions et le retrait de l'Agriculture des secteurs prioritaires d'intervention au Sénégal (et plus largement en Afrique sub-saharienne) se sont cumulés et ont conduit, dans la décennie 2000, à une interruption des financements AFD dans les infrastructures et aménagements hydro-agricoles, jusqu'au projet 3PRD en 2009 (2500 has dans le Delta), financé sur une subvention exceptionnelle (visite présidentielle après la crise des prix du riz de 2008/2009).

<sup>45</sup> Le retour dans la VFS de la Banque remonte au projet PDMAS, en 2006, avec des objectifs plus « marchés d'exportation des produits agricoles » et il faudra attendre 2013 et l'instruction du programme régional « Sahel Irrigation » pour que la Banque revienne dans la discussion globale sur l'eau agricole et les politiques d'irrigation dans la sous-région.

<sup>46</sup> Officiellement reprise avec le Projet d'Appui Régional à l'Initiative pour l'Irrigation au Sahel (PARIIS) en 2015

### 2.1.3 : Positionnement(s) de l'AFD face à la situation de crise des années 90

Opérant jusque-là sous la double tutelle du Trésor et de la Coopération, l'AFD avait cheminé dans le secteur rural en bonne entente avec la Banque mondiale pour le financement des infrastructures hydroagricoles (barrages, aménagements), des problématiques de Gestions des Ressources Naturelles (GRN) et des projets de développement rural intégré (PDRI) à différentes échelles territoriales. Par contre, l'AFD intervenait seule sur les filières de production et le financement de l'agriculture (banques de crédit agricoles, Systèmes financiers Décentralisés SFD) sujets dont la Banque ne se préoccupait pas particulièrement à l'époque. Ce cheminement parallèle en bonne entente a conduit la Coopération française à partager avec la Banque les conclusions du « **Bilan de 25 ans de Coopération** » établi à partir de 80 évaluations ex post de projets et programmes cofinancés depuis les indépendances<sup>47</sup>, par la Méthode des Effets (considérée avec intérêt par la Banque comme une nouvelle méthode d'évaluation spécifiquement française). Ces évaluations, engagées entre 1981 et 1986 par le ministère de la Coopération ont contribué indirectement, en mettant en évidence les bilans souvent maigres des réalisations, au déclenchement des programmes d'ajustement structurel. Les constats critiques sur les réalisations des projets et programmes de développement des filières agricoles, sur l'efficacité des maîtrises d'ouvrage, sur la répartition entre acteurs économiques de la valeur ajoutée créée par les projets, sur les effets mitigés des filières sur les économies nationales ou sur les objectifs d'équilibre macroéconomique étaient globalement partagés par les équipes concernées et ont certainement contribué à élaborer le socle argumentaire des programmes d'ajustement en préparation. Le coût des projets et programmes considéré in fine exorbitant par rapport aux bénéfices, le besoin de restructuration a été présenté aux Etats comme inévitable pour la relance des économies et l'équilibre des finances publiques nationales. Souvent sous contrainte et à contre cœur, la plupart des gouvernements a accepté le verdict et la solution.

Cette démarche a été appliquée à tous les secteurs des économies nationales ; les institutions du monde rural (représentant pourtant de 50 à plus de 80% de la population selon les pays) ont été considérées comme « responsables des échecs relatifs » et les projets mis en œuvre, lourds et compliqués. A partir de là, en raisonnant sur des critères de rentabilité économique et de coûts, les programmes d'ajustement n'ont pas hésité à désigner solidairement, les Etats et les institutions intermédiaires du monde rural comme principaux responsables des bilans mitigés de 25 ans de projets de développement et justifier ainsi des mesures d'ajustement structurel plus ou moins sévères, supposées améliorer à court terme les indicateurs macro-économiques et les finances publiques.

Mais ces mesures ont également déclenché des remous politiques et des mouvements sociaux, lancé des débats animés dans les opinions publiques africaines et suscité des interrogations voire des doutes sur leur équité et efficacité à terme, en particulier chez les experts, agronomes, socio-anthropologues et économistes proches des réalités du monde rural, au sein des institutions et dans la société civile.

Globalement, si un consensus se dégagait sur la nécessité de réformes structurelles et institutionnelles pour assainir la situation financière des jeunes Etats, leur impact et leurs effets secondaires sur l'organisation des filières, sur l'emploi ou sur le dynamisme des acteurs et institutions du monde agricole méritaient certainement un accompagnement plus nuancé / adapté, au risque de

---

<sup>47</sup> Bilan de 25 ans de coopération établi par le bureau des Evaluations du ministère de la Coopération sur la base d'un programme coordonné par Claude Freud, à partir de 80 évaluations ex-post de projets de développement cofinancés par la CCCE et la Banque mondiale (1981-1986). Une évaluation a porté sur la VFS et le riz irrigué.

produire, à court terme, des dysfonctionnements dans les activités des sociétés rurales ou dans leurs relations avec les services de l'Etat.

Il devenait dès lors crucial, pour les équipes de l'AFD confrontées aux réalités de terrain<sup>48</sup>, de se positionner au cas par cas, vis-à-vis de la sévérité des décisions et des orientations prises par le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale, validées par le Trésor ainsi que par les instances de l'AFD et présentées comme inéluctables ; En se posant des questions pragmatiques sur comment préserver les acquis de l'expérience construite et partagée avec les acteurs de terrain pendant les trois premières décennies de cette période historique post indépendances, comment associer les acteurs locaux ou comment introduire des approches et solutions alternatives aux modèles de développement productivistes et technicistes menés jusque-là ?

Pour le cas du Sénégal, comme pour les pays sahéliens voisins soumis aux mêmes ajustements, la recherche de solutions alternatives ou complémentaires pouvait se traduire par la prise en compte des contextes socio politiques en anticipant sur les effets secondaires des mesures d'ajustement sur les sociétés rurales<sup>49</sup>, par une approche de dialogue de proximité avec les acteurs locaux de manière à contrebalancer/compléter l'approche par des Programmes Nationaux à décision centralisée (de vulgarisation, recherche, gestion des ressources naturelles, conseil agricole, infrastructures rurales, développement local) préconisée et appliquée par la Banque au Sénégal comme dans les pays voisins. Ces programmes nationaux présentaient certes des avantages (investissements/décaissements rapides, programmation centralisée, expertise concentrée, efficacité, mise en œuvre à travers des Agences d'exécution spécifiques bien dotées) mais n'avaient pas en ligne de mire de maintenir **des relations de proximité et de confiance avec les institutions / acteurs de terrain et les populations rurales**.

Pour les praticiens de l'équipe rurale de l'AFD, le dialogue politique sur le secteur rural au Sénégal ne pouvait se cantonner au niveau central. Il devait nécessairement partir des acteurs et des situations réelles locales et interroger au cas par cas, **la pertinence de la suppression des sociétés régionales** de développement dédiées aux filières agricoles (arachide, coton et indirectement riz) ou de la **privatisation de leurs capacités industrielles**<sup>50</sup>, **l'efficacité à terme de politiques publiques déléguées à des Agences d'exécution coûteuses se substituant aux administrations et services publics**, investies à priori de la confiance de leurs mandataires (Gouvernement et Banque mondiale) et réputées plus compétentes que le public. Dans le cas de travaux d'aménagement hydroagricole ou de réalisation d'infrastructures en milieu agricole et rural<sup>51</sup>, les agences d'exécution de travaux d'intérêt public (type AGETIP qui ont émergé dans chaque pays d'Afrique de l'Ouest) ou de travaux ruraux (type AGETIER au Mali) entraient en concurrence voire mettaient directement en question l'existence même de sociétés comme la SAED, dans la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement, déléguée par l'Etat.

Ces questions étaient d'autant plus fondées que **la spécificité de la Coopération française** dans le secteur rural (en particulier par rapport à la Banque) avait été jusque-là de **mener le dialogue**

---

<sup>48</sup> Vallée du fleuve, Sénégal Oriental, Ferlo, Casamance, zones arachidières et cotonnières c'est-à-dire là où des projets de terrain ruraux appuyés par l'AFD, étaient ou avaient été opérationnels au Sénégal depuis les années 70.

<sup>49</sup> Exode rural, migrations, emploi des jeunes ruraux, fragilisation des agricultures familiales, désorganisation et déstructuration des producteurs, baisse de la contribution du secteur agricole à l'économie nationale, perte de cohésion sociale et territoriale.

<sup>50</sup> SONACOS disposait de 4 pôles industriels de transformation de l'arachide coque, la SOTEFITEX de 6 unités d'égrenage de coton et d'huileries, la Vallée et la SAED abritaient plusieurs grandes rizeries sans oublier la production d'engrais par la SENCHIM ou les unités d'extraction de phosphates.

<sup>51</sup> La logique de création de ces Agences ne se limite pas au rural ; Chaque secteur où les services publics étaient considérés comme insuffisamment efficaces pouvait susciter la création d'une Agence spécifique.

**simultanément à deux niveaux : avec l'Etat central pour les questions de politique agricole mais également, avec les professionnels, institutions et acteurs de terrain à l'échelle des opérations et des réalités locales.**

Et c'est dans ce cadre, que dans la VFS ou dans les zones arachidières et cotonnières, les projets de développement de l'AFD se sont structurés pour appuyer les infrastructures et réalisations physiques mais également la montée en puissance, la responsabilisation et l'acquisition de connaissances/compétences des associations socio professionnelles et organisations paysannes, des élus communaux et des acteurs locaux, des institutions intermédiaires concernés par les filières agricoles et la gouvernance des ressources naturelles des territoires ruraux.

Le maintien de ces appuis dans la durée aux réseaux d'acteurs socio-professionnels, aux chercheurs universitaires ou à la société civile<sup>52</sup> a probablement offert une alternative à la logique de gestion centralisée, verticale et prescriptive des activités agricoles et environnementales du monde rural, tel qu'envisagé par les Projets et programmes nationaux. L'ancrage du débat national au niveau des acteurs et des réalités de terrain a contribué globalement par la suite, à donner des arguments en faveur de l'agriculture familiale, socle du fonctionnement des sociétés rurales et des économies locales/nationales, comme alternative sérieuse à l'agri business et au secteur privé, pour atteindre des objectifs de sécurité alimentaire. Par ailleurs, les liens de confiance et de partenariat tissés avec les réseaux progressivement constitués dans les pays de la sous-région, les connaissances produites et les analyses partagées, notamment par des chercheurs universitaires en sciences humaines, politiques ou techniques pouvaient être essentiels (comme elles le sont encore aujourd'hui) à la compréhension des contextes et des réalités multiples et à la préservation de la paix sociale.

En d'autres termes, si globalement pour les acteurs nationaux comme pour leurs partenaires, le choix se réduisait à l'époque à se fondre dans la doctrine des projets et programmes nationaux de la Banque mondiale, l'équipe rurale de l'AFD a maintenu le dialogue avec ses partenaires « historiques » et tenu à explorer des approches alternatives « locales » voire « décentralisées » plus proches des réalités de terrain du monde rural et en défendre la pertinence et les acquis au moment des arbitrages par les décideurs nationaux (Présidence, Primature, ministères de l'Economie et des Finances), les instances internes de décision des Agences de développement (AFD mais aussi Banque) ou lors des forums nationaux ou internationaux de discussion dédiés au secteur rural.

Ces questions à caractère socio-économique autant que politique, idéologique et institutionnel, souvent sujettes à controverses, ont perduré au sein de l'AFD et de la Coopération française pendant toute la décennie charnière des années 90, voire jusqu'à la réforme de la Coopération en 2005, en polarisant les positionnements vis-à-vis des approches et de la logique néolibérale dominante à la Banque. Elles ont ressurgi lors des Plans d'Orientation Stratégique (POS) successifs de l'AFD, développés dans les années 2000 et qui ont restructuré et « modernisé » profondément l'AFD ; les POS ont donné lieu à des débats animés en interne entre la Direction générale et les équipes rurales lorsqu'il a été question de réduire voire de cesser l'intérêt porté au secteur agricole et rural et de recentrer le travail des équipes techniques sur l'environnement et les biens publics mondiaux. Ces débats ont débordé du cadre interne auprès d'acteurs institutionnels publics, d'opérateurs de développement et de la société civile. A leur terme, l'importance du secteur agricole a été fortement réduite dans les priorités sectorielles nouvelles (environnement, biens publics mondiaux, croissance urbaine, finances). L'équipe rurale de l'AFD a répercuté et prolongé ces débats dans les pays<sup>53</sup>,

---

<sup>52</sup> Notamment par le ministère de la Coopération et la Commission Européenne

<sup>53</sup>Notamment à travers le dialogue bilatéral, les plateformes d'échanges mis en place dès cette époque et notamment à travers le Comité technique Foncier-Développement comprenant des acteurs des pays

informant et associant autant que possible les décideurs nationaux, les maîtrises d'ouvrage nationales et les acteurs locaux, premiers concernés par le sujet. Un Comité franco-sénégalais a été mis en place dans les années 2000, co-présidé par les deux ministres de l'Agriculture et regroupant les professionnels agricoles des deux pays<sup>54</sup>, pour défendre les acquis et maintenir des relations nouées depuis des décennies. Toujours est-il que en raison de ces restructurations stratégiques internes, l'Agriculture n'était plus un secteur prioritaire d'intervention pour l'AFD, dans la plupart des pays sahéliens dont le Sénégal, dans les années 2000 à 2009. Pour l'équipe en charge des projets ruraux au Sénégal, il fallait continuer à travailler pour le monde rural, sans parler d'agriculture !

#### 2.1.4 Emergence d'une approche alternative « territoriale et locale » de développement en milieu rural

Pendant ces périodes de changements institutionnels, l'équipe rurale de l'AFD a défendu, lors des discussions internes et dans les réunions annuelles entre bailleurs et en particulier, avec les ruralistes de la Banque<sup>55</sup>, l'idée d'une **approche pragmatique des problématiques agricoles par la prise en compte et la valorisation des leçons de l'histoire et en particulier des expériences acquises du terrain**. Cette approche, se fondant sur les acquis et connaissances en sciences humaines / sociales et le dialogue direct avec les institutions intermédiaires autour des thématiques/enjeux locaux (liés aux ressources, territoires, filières, acteurs, sociétés), s'est progressivement affirmée. Deux thématiques clé, **la sécurité foncière (des paysans) et la décentralisation (pour les collectivités rurales)** ont été considérées comme indispensables pour décoder/comprendre les réalités locales et les contextes politiques.

Ainsi, dans différentes géographies, à l'instar de la Vallée du fleuve Sénégal, les projets AFD dans le secteur rural se sont donné comme objectif d'approfondir les relations avec les institutions/acteurs locaux et d'accompagner<sup>56</sup> les maîtrises d'ouvrage locales/nationales encore opérationnelles à l'issue des ajustements structurels et privatisations<sup>57</sup>. En parallèle, les années 90 ont vu émerger les premiers projets de développement local ou de gestion des ressources naturelles et foncières ; ces projets ont été mis en œuvre au niveau de « terroirs villageois » ou de territoires administratifs (arrondissements, départements, provinces, régions), en créant et associant des organisations locales de développement à la décision et la mise en œuvre des activités de développement des projets. Cette situation a perduré plusieurs années jusqu'à l'avènement des politiques de décentralisation, la création de Communes, et leur légitimation par des élections locales (de 1990 à 2006 au Burkina, 1992 à 1998 au Mali à titre d'exemples). Pendant toutes ces années, les problématiques territoriales locales (ressources, gouvernance, financement) ont occupé les débats entre acteurs institutionnels et populations. Et une certaine forme de paix sociale a perduré.

---

partenaires du Sud, créée en 1996 et toujours opérationnel ou le COSTEA, créée en 2011 et toujours actif sur l'irrigation.

<sup>54</sup> L'AFD n'était pas officiellement membre de ce Comité mais tenue informée des travaux ;

<sup>55</sup> Au départ, réunions annuelles secteur rural bilatérales des équipes ARB avec celles de la Banque, élargies au Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (FIDA) puis à la Banque Africaine de Développement (BAfD) (2002-2010). Sujets abordés entre autres : importance de l'Etat et des politiques publiques, privatisations versus restructurations, organisation des acteurs et des filières versus « chaînes de valeur », projets et approches de terrain versus programmes nationaux, acteurs et institutions intermédiaires, décentralisation versus développement à la base, importance de la question foncière ;

<sup>56</sup> Sur subventions uniquement, avec des volumes limités et en réduction.

<sup>57</sup> Sociétés d'aménagement, Offices de Développement, Sociétés de développement des filières,

### 2.1.5 Et dans la Vallée ?

Appliquée au cas spécifique de la crise des années 90 dans la VFS, l'ébauche d'une approche territoriale a consisté principalement dans un premier temps, à intégrer **la gestion de la ressource en eau et la sécurisation juridique du foncier** dans les préoccupations liées à l'irrigation.

En fait, dès la restructuration de la SAED en 1989 et pendant les années d'exécution du Programme Irrigation, l'AFD avait questionné, au-delà des aspects techniques et des coûts d'aménagement, les thématiques « transversales » comme la **durabilité des réalisations physiques et leur maintenance** (inventaire des infrastructures, état des lieux, recherches de solutions), la mise en place de **capacités de gestion au niveau des Unions hydrauliques** (Etude Rabès 1995, bilans des 43 Unions), le **statut juridique des terres** aménagées et des investissements (Etudes Seznec 1994 et la **mise en valeur des aménagements** ;

Le développement des filières de production agricoles en irrigué a poussé l'AFD à intensifier les appuis des projets pour la structuration/professionnalisation des organisations paysannes (instruction du projet d'appui aux Organisations de Producteurs Agricoles de la vallée/création des Centres de gestion), le développement de filières maraîchères ou d'élevage (à travers les projets Développement de l'Horticulture à Bakel (Hortibak), de l'Elevage pastoral (SODESP) dans le Ferlo ou les études sur la filière lait réalisées dans le cadre du partenariat SAED/Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne-CACG) ;

Enfin, les appuis institutionnels à la SAED comme aux autres acteurs économiques de la VFS (organisation, formation, ...) ont été initiées à cette période, témoignant de l'intérêt porté à l'acquisition de capacités et de compétences par les maîtres d'ouvrage et acteurs locaux partenaires.

Mais malgré ces évolutions dans l'approche des projets soutenus par l'AFD dans la VFS la récurrence des difficultés rencontrées par la SAED mais également par les riziculteurs provoquaient une certaine lassitude. Certains PTF ont envisagé, au milieu des années 90, de suivre la Banque mondiale et se retirer de la vallée. D'autres se sont limités à suivre les projets en cours sans renouvellement de leurs projets<sup>58</sup>.

La Coopération française a choisi de rester dans la VFS et de poursuivre les interventions en cours à travers la SAED et l'OMVS<sup>59</sup>, en espérant maintenir au-delà des difficultés considérées comme conjoncturelles, un dialogue politique de long terme sur la VFS, dans l'esprit de questionner/traiter avec la SAED et ses partenaires locaux, les insuffisances grevant les interventions antérieures.

Pour mémoire, le « Discours de La Baule » prononcé par Mitterrand en juin 1990, avait certes annulé la dette du Sénégal, mais dès lors le recours exclusivement à des subventions rendait très difficile à l'AFD de continuer à soutenir les programmes d'aménagement et les infrastructures agricoles, financés par des prêts très concessionnels dans les décennies précédentes. Tout convergeait pour faire une

---

<sup>58</sup> Pour la KfW par exemple, largement engagée auprès du périmètre de Boundoum (3000ha, 10 Mds CFA de chiffre d'affaire annuel) et dans la construction de la branche A du Grand Emissaire central du Delta, l'absence de traitement des questions environnementales et la menace de l'eutrophisation du Lac de Guiers pour l'approvisionnement en eau de Dakar ont été avancés comme arguments pour justifier le retrait, pour les Pays Bas, l'irrigation au Sénégal n'était plus un secteur prioritaire...

<sup>59</sup> Assistance technique auprès de la SAED et de l'OMVS, projets AFD à Matam, appuis aux acteurs de la filière maraîchère et horticole dans le département de Bakel (Projet Hortibak), étude du Schéma directeur hydraulique du delta (BCEOM) qui a servi de base au programme du Millenium Challenge dix ans plus tard, appuis à l'OMVS (endiguements et réhabilitation d'équipements sur le barrage de Diama, mise en place à travers le FFEM d'un Observatoire de l'Environnement et d'un système de suivi des prélèvements des eaux internationales du fleuve, étude des modèles de gestion des réservoirs de Manantali et de Diama/ORSTOM).

pause dans les investissements mais de maintenir voire approfondir les investissements immatériels et les questions transversales négligées ou occultées jusque-là.

## 2.2. Le tournant fondateur des années 1997-2000

### 2.2.1 Les Assises de Ndiaye : un nouveau départ pour la SAED dans la VFS

Pour rappel, le contexte de 1996/97 décrit plus haut a suscité l'initiative de la Délégation de la Commission Européenne (DCE) de Dakar d'adresser au Premier Ministre, une lettre conjointe<sup>60</sup> des bailleurs de fonds européens et de la FAO, prenant acte de la dégradation de la situation dans la VFS et conditionnant la poursuite des interventions des signataires à un engagement sérieux du gouvernement à traiter les enjeux réels de la vallée. Une sorte de mise en demeure pour agir et sortir de la situation de crise constante dans la VFS.

L'AFD a adhéré sans hésitation à l'initiative du Ministre de l'Agriculture en exercice (Robert Sagna) de réunir, avec l'appui de la DCE et autour de la SAED, l'ensemble des acteurs de la VFS (institutions, Communautés rurales, Organisations paysannes, professionnels..).

Les Assises de Ndiaye ont donc été organisées mi-1997. Elles ont permis à 120 participants de formuler un Plan d'Action consensuel autour des toutes les grandes problématiques identifiées comme cruciales pour la politique d'irrigation.

Le Plan d'Action de Ndiaye a été une formidable opportunité de refonder des relations de confiance entre acteurs croyant à l'avenir de la Vallée et de régler les difficultés structurelles.

La 6<sup>ème</sup> Lettre de Mission de la SAED élaborée dans les suites de ces Assises a consigné les innovations et activités nouvelles en ajoutant aux mandats régaliens (eau et conseil agricole), une responsabilité de la SAED sur **l'aménagement de l'espace rural**, créant ainsi une passerelle fonctionnelle avec les Communautés Rurales (aujourd'hui Communes), auxquelles l'Acte 2 de la Décentralisation venait de conférer entre autres, des compétences générales de développement économique et social, mais surtout, de **gestion des ressources naturelles et foncières (cf supra)**.

Ce contexte a certainement encouragé la SAED à entreprendre en 1998, avec la Communauté rurale de Ross Bethio, le département de Géographie de l'Université Gaston Berger et la recherche (ISRA/CIRAD), l'élaboration du **premier Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) pilote** dans la VFS, préfigurant la pertinence des approches pluridisciplinaires intégrant les sciences humaines, pour le traitement de la question primordiale de l'aménagement de l'espace rural, associant les populations et les élus communaux.

#### L'occasion pour l'AFD de revisiter son approche de la VFS et du secteur rural

Dans le prolongement des Assises, l'AFD a engagé, un financement spécifique destiné au traitement des quatre sujets transversaux retenus, en amont et en aval des aménagements hydroagricoles, tel qu'ils se posaient en 1997 : la gestion de la ressource en eau, la question foncière, la maintenance des infrastructures et aménagements, la mise en valeur agricole. La mise en œuvre de cette subvention a été confiée à la SAED, la maîtrise d'ouvrage restant sous la tutelle d'un Comité de Suivi interministériel présidé par la Cellule de Contrôle et de Gestion du Portefeuille de l'Etat (CCGPE) du ministère de l'Economie et des Finances.

---

<sup>60</sup> Initiée par la DCE, adressée au Premier Ministre et signée par la France, l'Allemagne, les Pays Bas et la FAO. La Banque mondiale s'est abstenue et n'a pas rejoint l'initiative, ni les réunions qui ont suivi.

Ce faisant, l'AFD paraît implicitement sur la volonté du gouvernement et les capacités de la SAED et des acteurs de la Vallée, de tirer les leçons d'une expérience vieille à l'époque d'un quart de siècle, d'affronter efficacement les contraintes identifiées/récurrentes qui grevaient le développement de la vallée et d'entamer ainsi un nouveau cycle de l'histoire de la Vallée. L'enthousiasme des années de construction de barrages et d'infrastructures s'était érodé à l'épreuve de réalité et le discours consensuel entre ingénieurs aménagistes et économistes, affiché lors du projet Irrigation 4, était rendu caduc par le départ de la Banque et les doutes de plusieurs bailleurs qui ont suivi. Cependant les termes et le contenu d'un partenariat de type nouveau entre la SAED et l'AFD pouvaient être redéfinis et les thématiques et les approches enrichies et précisées. L'avenir des aménagements était peut être incertain mais l'essentiel, c'est-à-dire le dialogue sur les sujets de fond, était restauré.

Ce concours, localisé au MEF, a d'abord permis d'élargir aux tutelles nationales impliquées à travers le Comité de Suivi des Lettres de Mission, le dialogue essentiellement technique établi jusque-là autour des périmètres aménagés et de la ressource en eau entre la SAED et ses partenaires pour l'irrigation. Par ailleurs, la question du **foncier « irrigué »** et au-delà, de **l'aménagement de l'espace des « territoires communaux »** s'est immiscé à cette occasion dans le dialogue, au même titre que les questions d'aménagement hydroagricole ou la compétitivité des filières de production.

On peut donc considérer 1997 comme le point de départ d'un partenariat bilatéral fondé sur une vision enrichie et mieux partagée des enjeux et des priorités à traiter dans la VFS et qui n'a eu de cesse que de se diversifier et de s'approfondir depuis, pour représenter aujourd'hui un exemple de dialogue politique de longue durée sur l'irrigation et au-delà, sur les dynamiques territoriales.

C'est également la période qui a consacré l'approche d'un partage de connaissances et informations simultanément au niveau local (avec les acteurs locaux et la SAED) et au niveau national, à travers le relais du Comité de Suivi de la Lettre de Mission de la SAED, avec les Départements techniques de tutelle comme le ministère chargé de l'Economie et des Finances et le Gouvernement.

## 2.3. L'environnement global du secteur agricole et rural sénégalais et changements notables dans les politiques publiques au mitan des années 90

### 2.3.1 Les politiques agricoles hors VFS

Toujours en 1996/97 le gouvernement, conscient de la situation de mutation rapide imposée au monde agricole par les ajustements structurels, adopte une **Nouvelle Politique Agricole (NPA)**. Cette NPA prévoit la restructuration de la recherche agronomique, le déploiement l'Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural (ANCAR) et une politique de subvention via des bonifications des taux d'intérêt du crédit agricole (de 5 points) des intrants ou des équipements agricoles.

Pour parachever les réformes de cette période et recomposer le cadre institutionnel accompagnant le secteur rural, la Banque mondiale accompagne sur prêts la mise en place des programmes nationaux (de vulgarisation, recherche agronomique, gestion des ressources naturelles, d'infrastructures rurales) sous tutelle du Ministère de l'Agriculture mais déployés à travers des agences d'exécution<sup>61</sup> ou des Unités de gestion spécifiques, dotées de statuts, de personnel contractuel et de moyens, bien plus

---

<sup>61</sup> La première de ces Agences, l'AGETIP, avait explicitement comme mandat d'accélérer les réalisations publiques en assurant pour le compte de l'Etat Maître d'Ouvrage, l'Exécution de Travaux d'Intérêt Public (passation de marchés jusqu'au suivi contrôle des travaux). Le concept a séduit par son efficacité et le recours aux agences sectorielles s'est largement développé, mobilisant pour la rémunération de leurs services (5% en moyenne) une part non négligeable des financements publics.

substantiels que ceux des administrations, institutions et services techniques démunis ou dans le meilleur des cas, aux ressources budgétaires ajustées/plafonnées.

Le ministère français de la Coopération de son côté, maintient le dispositif d'appui institutionnel et d'assistance technique, entre autres :

- (i) auprès du ministère de l'Agriculture et ses démembrements (au Cabinet du ministre, auprès de l'Unité de Politique Agricole et de pilotage du secteur, pour appuyer le processus de préparation de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale/ LOASP, auprès de la direction générale de la Formation agricole et rurale en soutien à l'organisation/formation des acteurs paysans des filières et
- (ii) auprès de la direction générale de la SAED (conseiller).

Au-delà de l'assistance technique auprès des ministères (de l'Agriculture, du Commerce, de la Décentralisation, de l'Economie et des Finances) et des institutions (SAED, OMVS, Hub Rural de Dakar, Ecole Vétérinaire, ISRA, Maison des Elus, listes non exhaustives), cet appui permet également aux acteurs français et sénégalais, Institutions de recherche, ONG, Coopérations décentralisées, collectivités locales, organisations faïtières paysannes, comme à des institutions sous régionales ou continentales (Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel/CILSS, l' Union Economique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest/UEMOA, la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest/CEDEAO, Centre Climatique Régional pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel / Agrhymet, l'Ecole inter-Etats d'Ingénieurs de l'Equipement Rural /EIER et l'Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest/ADRAO devenu AFRICA RICE entre autres) de tisser des liens professionnels, de produire/partager des connaissances et de participer à la création de cadres d'échanges, de concertation, de dialogue, de plaidoyer, de collaboration .

Les idées de projet ou de décision d'actions en faveur du secteur agricole et rural, de l'échelle locale à l'échelle sous régionale ont souvent émergé de ces échanges auxquels l'AFD prend part, en deuxième ligne derrière les ministères de tutelle, car son mandat reste strictement limité à l'époque et jusqu'aux réformes de la Coopération en 2005, aux projets et aux investissements.

Néanmoins, pendant cette période, l'équipe rurale de l'AFD même limitée dans ses perspectives d'intervention sectorielle, reste en contact étroit avec les acteurs de terrain, les équipes d'assistance technique présentes dans les pays, les réseaux de chercheurs et de bureaux d'études opérationnels ; elle répond aux invitations à participer à des réunions avec les ONG, les coopérations décentralisées, les bailleurs de fonds ou aux rencontres annuelles du comité franco sénégalais regroupant les professionnels des filières et de l'agriculture. Elle est autorisée à assurer à partir de 2004, une « veille active » des politiques sectorielles concernant le monde rural.

### 2.3.2 Les stratégies sectorielles pour les filières de production

Concernant les filières de production et en particulier **l'arachide**, culture phare de l'économie agricole sénégalaise, il faut noter l'importante dynamique imprimée par le ministre de l'Agriculture sénégalais, pour relancer la filière en crise et desserrer l'étau de la privatisation.

En 1996, malgré de fortes pressions de la Banque mondiale pour privatiser la SONACOS <sup>62</sup> et la SONAGRAINES, le ministère de l'Agriculture lance (avec l'appui de la DCE, sur financement des Cadres

---

<sup>62</sup> La privatisation de la SONACOS était une des conditionnalités de décaissement des tranches de financement par le PAS macroéconomique.

d'Obligations Mutuelles des fonds STABEX européens) un vaste programme de relance de la filière arachidière, structuré autour d'un **accord-cadre** qui précisait les objectifs et les engagements de l'Etat et des multiples parties prenantes de la filière (recherche, producteurs de semences, multiplicateurs de semences, producteurs, collecteurs, transporteurs, industriels, etc.).

A l'instar du Plan d'Action de Ndiaye, ce programme pragmatique repose sur la confiance dans les capacités des acteurs d'une filière importante pour le Sénégal. A la différence des programmes nationaux soutenus par la Banque mondiale qui sont mis en œuvre par des Agences ou Unités de Gestion, **la relance de la filière arachide est confiée pour exécution à un Comité National Interprofessionnel de l'Arachide (CNIA)** créé à cet effet. Présidé par l'UNCAS<sup>63</sup> il regroupe l'ensemble des institutions et organisations professionnelles concernées par la filière : ISRA pour la recherche variétale et la production de semences base, UNIS pour les producteurs et multiplicateurs de semences, UNCAS pour les producteurs d'arachide, la SONAGRAINES pour les intrants et la collecte, les différents collecteurs et intermédiaires, les transporteurs, les industriels dont la SONACOS.

L'accord-cadre de 1996 prévoit, entre autres dispositions, que le CNIA est garant du bon déroulement des campagnes de production, du suivi des cours et des résultats de la filière, de la production de connaissances et de données et surtout, de l'application **d'un mécanisme de calcul et de révision des prix producteurs de l'arachide coque qui modifie substantiellement les habitudes installées d'interventionnisme de l'Etat (distribution de semences, fixation des prix producteurs, annulation des dettes paysannes, subventions diverses) en fonction de conjonctures politiques, souvent injustifiées au regard des besoins réels des acteurs de la filière.**

Le calcul des prix aux producteurs de l'arachide coque, tient compte, sur une base objective, sans intervention de l'Etat, des fluctuations des cours mondiaux de l'huile d'arachide, à la baisse ou à la hausse<sup>64</sup> Il a été appliqué sur 3 campagnes (1997-2000)<sup>65</sup> et a permis à la production arachidière de repartir et d'atteindre un seuil de production de 850 000 tonnes<sup>66</sup>.

L'AFD, sollicitée, n'a pas eu la possibilité<sup>67</sup> de s'associer à la DCE sur ce programme interprofessionnel innovant de relance d'une filière si importante pour l'économie sénégalaise (3 millions de personnes dans le bassin arachidier, exportation, 5000 emplois de la SODEVA)

Sous la Présidence Wade, dans les années 2000-2005, la libéralisation/privatisation<sup>68</sup> de la SONACOS a été finalisé, mettant corollairement terme à la belle expérience interprofessionnelle du CNIA.

Il faudrait faire un bilan, en termes d'emplois, de balance commerciale, de budget, de l'Etat, d'industrialisation,... des privatisations/segmentations/dislocations des filières agricoles intégrées en Afrique de l'Ouest (Coton dans tous les pays, arachide au Sénégal) et des démantèlements des caisses de stabilisation des prix (Cacao en Côte d'Ivoire), imposés par le FMI et la Banque mondiale, auxquels

---

<sup>63</sup> Union Nationale des Coopératives Agricoles du Sénégal, très active dans la zone arachidière, notamment dans la collecte et la livraison de coques aux unités industrielles de la SONACOS.

<sup>64</sup> Mécanisme innovant allant contre les pratiques habituelles des gouvernements successifs de fixer tous les ans les prix et les barèmes à appliquer lors de la campagne, en fonction de considérations plus politiques, électorales et sociales qu'économiques ou reflétant les cours mondiaux.

<sup>65</sup> Le temps d'un projet d'appui au CNIA, de 1996 à 2002, les élections de 2000 et l'arrivée du Pdt Wade ont remis en question les principes de non intervention de l'Etat dans la fixation des prix producteurs.

<sup>66</sup> Production maximale de 1,5 Mt d'arachides coques observée en 1977, retombée à 350 Kt en 1995. Le Plan de Relance visait l'objectif de 1 M d'hectares, 1 M de tonnes et un rendement de 1t/ha.

<sup>67</sup> Déjà fortement engagée dans la VFS et sur la filière coton avec des appuis à l'organisation d'un syndicat de producteurs de coton et la mise en place d'outils de régulation analogues comme le Fonds de soutien des prix producteurs et de lissage des variations interannuelles des cours mondiaux.

<sup>68</sup> L'histoire des 30 dernières années et de la privatisation de la SONACOS mérite certainement d'être documentée et racontée, comme un marqueur des évolutions politiques et idéologiques du monde rural et de ses institutions au Sénégal et au-delà.

les Etats et les acteurs des filières se sont parfois opposés, grâce des dynamiques interprofessionnelles porteuses de réformes efficaces.

### 2.3.3 La politique foncière

Toujours en 1996, dans la perspective d'une refonte de la Loi sur le Domaine National de 1964, un Plan d'Action Foncier (PAF) a été mis en débat dans les régions et les Communautés rurales (1996/97). L'AFD a accompagné, notamment dans la VFS, les sessions et ateliers régionaux de restitution des propositions alternatives de l'étude mais les différents scénarii de réforme proposés sont restés lettre morte et les Communautés rurales n'ont pas obtenu la création souhaitée d'un domaine des communautés (à côté du domaine de l'Etat).

En soutenant les débats autour du PAF du Sénégal, l'équipe rurale de l'AFD, était dans la continuité de sa riche expérience des années 80 et 90 durant lesquelles elle avait accompagné en Afrique de l'Ouest plusieurs programmes sur les questions foncières rurales : Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina, Observatoire du Foncier (OFM) au Mali, Plans Fonciers Ruraux (PFR) au Burkina, en Côte d'Ivoire et au Bénin).

Une vision partagée entre l'AFD et la coopération française sur l'importance d'une compréhension des réalités complexes des contextes fonciers ruraux en Afrique a conduit à la mise en place d'un en 1996, d'un réseau de chercheurs et praticiens qui devint le **Comité Technique Foncier Développement**, aujourd'hui encore opérationnel et mobilisé sur le suivi des actualités et des politiques foncières en Afrique et dans le monde.

### 2.3.4 La dynamique de décentralisation

*L'Acte 2 de la Décentralisation.*

**L'Acte 2** a permis au Sénégal de rattraper l'effervescence autour de la décentralisation porteuse de bonne gouvernance, lancée dans la sous-région au début des années 90 (après le discours de La Baule de F. Mitterrand) et qui s'est manifestée en particulier au Bénin, au Mali, au Burkina.

Contrairement aux pays voisins, le Sénégal disposait déjà de 60 Communes urbaines et de 320 Communautés rurales (créées en 1972 par l'Acte 1 de la Décentralisation) ainsi que de règles et mécanismes de financement des collectivités locales.

L'Acte 2 a permis en 1996 de créer les Régions comme niveau de collectivités locales et de formaliser le transfert de 9 compétences (sur 26) aux Communautés Rurales, parmi lesquelles les compétences générales de gestion des ressources naturelles et foncières ou de développement économique et social de leur territoire.

Les PTF du secteur rural, et en particulier le Canada et les Européens (DCE, France, Allemagne, Pays Bas) ont proposé d'accompagner cette initiative politique.

L'AFD, forte de son expérience d'appui à la décentralisation au Mali<sup>69</sup>, a suivi avec intérêt cette dynamique qui permettait de croiser questions foncières, gouvernance locale, développement économique et gestion des ressources naturelles. Elle a donc participé activement aux débats, à Dakar et dans les régions, notamment dans la VFS. Mais cet intérêt pour des réformes à caractère politique

---

<sup>69</sup> Concours financier et appuis à la mise en place de la Mission de Décentralisation, contribution active à la création d'un groupe d'échanges et d'études présidé par la Mission de Décentralisation et ouvert à l'ensemble des partenaires au développement souhaitant soutenir le processus politique de création des Communes au Mali (1993-1997)

(et donc relevant en principe et à cette date du ministère de la Coopération) ne pouvaient pas donner lieu à des appuis directs de l'AFD.

En revanche, il lui était bien possible de prendre en compte ces thématiques dans les projets de terrain qui de ses compétences, projets d'aménagement ou de développement de filières de production, dont la maîtrise d'ouvrage était déléguée par l'Etat du Sénégal à des sociétés régionales de développement comme la SAED dans la VFS ou la SODEFITEX dans les zones à vocation cotonnière du Sud du Sénégal.

En résumé, à la fin des années 90, au-delà de ces sujets d'intérêt et malgré ses possibilités limitées d'intervention dans le secteur agricole/rural au Sénégal, l'équipe rurale suivait un portefeuille de projets ruraux comprenant outre les interventions hydroagricoles et le Plan d'Action de Ndiaye dans la VFS :

- (i) le soutien et la restructuration de la filière cotonnière et de la Société de développement dédiée (SODEFITEX)<sup>70</sup> par la mise en place d'un Fonds de Soutien des prix producteurs de coton-graine,
- (ii) la restructuration des filières semencières (Programme Autonome Semencier) notamment céréalières et arachidières,
- (iii) le développement des filières horticoles dans le département de Bakel,
- (iv) le crédit agricole via le soutien technique et financier à la CNCAS<sup>71</sup> et aux systèmes financiers décentralisés opérant en milieu rural
- (v) la mise en place de Centres de Gestion et de prestations de Services aux Organisations de Producteurs Agricoles dans la VFS.

Mais à travers l'attention portée au débat sur les questions foncières (Plan d'Action Foncier de 1996) et les initiatives pour accompagner les dynamiques de décentralisation (suites de l'Acte 2 de 1996), l'équipe rurale de l'AFD disposait au Sénégal, comme au Mali et au Burkina Faso, d'éléments et d'expérience suffisant pour ébaucher, au seuil du nouveau millénaire, les contours de projets d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles et foncières.

#### *Le projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (ADDEL)*

Dans la VFS avec la SAED comme dans les zones cotonnières avec la SODEFITEX, les potentialités des zones géographiques de culture et leurs limites déterminaient encore les approches et les choix des interventions mais de plus en plus, les concepts de terroirs, de territoires et de systèmes fonciers interrogeaient.

Malgré la situation tendue en Casamance, le Gouvernement avait réussi, par l'Acte 2 de la décentralisation, à créer les Régions comme niveau de Collectivité locale (11 régions) et à transférer 9 compétences aux 320 Communautés rurales du pays. Cependant le Plan d'Action Foncier était mis en suspens car aucune décision n'avait pu être prise, notamment pour la création d'un domaine des Collectivités au même titre que le domaine de l'Etat.

Dans ces mêmes années des groupes thématiques « secteur rural » de PTF se constituaient dans les pays, présidés par la Banque mondiale, l'Union Européenne ou la FAO.

Au Sénégal, sans conteste, le groupe Décentralisation, créée à l'initiative conjointe du Canada et de la France, dans l'objectif de créer un cadre de dialogue unique avec les autorités sénégalaises concernées (ministère de la Décentralisation, Maison des Elus, Haut-Commissariat aux Collectivités, MEF, autorités politiques) est celui qui a suscité le plus grand engouement. Il prenait exemple en cela sur l'expérience

---

<sup>70</sup> Le développement du coton au Sénégal comme dans les pays voisins (Mali, Burkina, Tchad..) à partir des années 70 a été pendant 30 ans un des axes majeurs d'intervention de l'AFD dans le secteur rural.

<sup>71</sup> Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS)

analogue et pionnière d'accompagnement de la dynamique de décentralisation du Mali (en 1993) qui avait fait ses preuves. Les thématiques regroupées dans un programme partagé d'études et de travaux ont suscité le plus grand engouement de la DCE, des Coopérations européennes, des Agences de développement et des Ambassades. La Banque mondiale, peu familière à l'époque de la dimension politique de la décentralisation et engagée plutôt dans des programmes nationaux centralisés de construction et mise à disposition d'infrastructures rurales dans les Communautés rurales (PNIR) n'a pas jugé utile de participer aux travaux de ce groupe<sup>72</sup> ni à en discuter les recommandations avec le gouvernement.

Les travaux de ce groupe ont permis d'imaginer les cadres institutionnels et financiers les mieux adaptés pour la décentralisation et d'en apprécier les retombées politiques en matière de gouvernance locale. Ainsi, pour répondre à une demande de l'Ambassadeur de France (André Lewin, dans le cadre d'une médiation dans la crise casamançaise), l'agence AFD de Dakar a été autorisée, en 1997, à préparer un projet d'appui à la décentralisation<sup>73</sup> dans les régions de Tambacounda<sup>74</sup> et de Kolda. En parallèle, la DCE acceptait de mettre en place une démarche analogue dans les régions de Ziguinchor et de Podor. C'est ainsi qu'a débuté l'instruction du premier projet AFD appuyant, des collectivités locales légitimées par la décentralisation (Régions et ou Communautés rurales), pour la réalisation de leurs décisions d'investissements locaux.

Les études préparatoires ont été longues et contraintes par la situation de sécurité dans le Sud du Sénégal et les contours envisagés pour le projet ont connu beaucoup d'adaptations diplomatiques et politiques. Et ce n'est qu'en 1999/2000, que le **projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (ADDEL**, subvention de 8 M d'euros, CSN1140) a été approuvé par le gouvernement et soumis aux instances de l'AFD. Il était proposé de confier la maîtrise d'ouvrage du projet, sans ambiguïté, à des Groupements d'Intérêt Communautaires (GIC) départementaux, créés par Décret Présidentiel, regroupant 33 Communautés rurales des départements de Bakel, de Tambacounda et de Vélingara, chacune de ces communautés ayant procédé au préalable à des délibérations pour légitimer sa volonté de participer à l'atteinte d'objectifs communs de développement. Un opérateur technique et financier devait accompagner les GIC dans la mise en œuvre du programme et le suivi des réalisations.

La DCE a instruit en parallèle un projet équivalent pour les départements de Ziguinchor et Podor, qui a donné naissance à deux GIC départementaux complémentaires. Un protocole de collaboration DCE-AFD a été préparé pour donner plus de poids à ces projets novateurs qui intervenaient à eux deux dans 20% des Communautés rurales du pays en laissant la décision aux collectivités locales et mettant en place un système d'appui, de suivi et de contrôle a posteriori élaboré et validé par les services de l'Etat.

Présenté aux instances de décision de l'AFD<sup>75</sup> en 2001, le projet ADDEL a toutefois tardé à se mettre en place, principalement à cause des réticences du Président Wade nouvellement élu, à donner

---

<sup>72</sup> De mémoire, études sur le bilan budgétaire des CL, la fiscalité locale, la formation des élus, le cadre institutionnel et financier de la décentralisation et des investissements locaux, le Code des Collectivités, les aspects juridiques et réglementaires, le statut du personnel des collectivités locales ou les compétences et moyens nécessaires.

<sup>73</sup> Sujet politique relevant à l'époque du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération

<sup>74</sup> Région où pendant plusieurs années, l'AFD avait appuyé le PDRSO (développement régional du Sénégal Oriental) et le parc national du Niokolo Koba voisin.

<sup>75</sup> Le portefeuille rural de l'AFD comprenait à l'époque plusieurs projets dits de « gestion des terroirs », de « gestion des ressources naturelles », de « développement local » ou de « développement régional » mis en œuvre dans la décennie 90 notamment au Burkina, au Mali ou au Bénin et qui accompagnaient la dynamique de décentralisation, l'élaboration de politiques et de cadres réglementaires et surtout la création de

l'impression de lâcher du lest vis-à-vis de la revendication autonomiste casamançaise, en signant le Décret de création des GIC avec le mandat légal de décision sur l'utilisation de fonds publics sur des territoires (comme l'autorise la Loi et le code de financement des collectivités).

Ce n'est donc qu'en 2004 que cette conditionnalité institutionnelle a pu enfin être levée et qu'ADDEL a pu démarrer ; Outre les innovations institutionnelles, procédurales et dans le financement des investissements locaux, ADDEL a permis de réaliser, dans les 33 Communautés rurales membres des GIC, en 5 ans d'exécution et trois campagnes de financement, plus de 650 investissements, principalement en infrastructures et équipements collectifs (infrastructures sociales, puits, magasins, moulins et périmètres maraichers, aménagements pastoraux, actions de gestion des ressources naturelles). Au fur et à mesure de l'avancement du projet (2004-2010), beaucoup de leçons pouvaient être tirées de l'expérience d'ADDEL et l'AFD n'a pas manqué d'en faire état dans les réflexions et discussions avec la SAED, avec l'idée d'adapter les acquis à la VFS, et d'envisager la perspective d'un projet d'appui aux communautés rurales de la VFS<sup>76</sup>.

## 2.4. Années 2000 -2010: Du traitement des thématiques de Ndiaye à l'émergence de projets territoriaux de nouvelle génération

### 2.4.1 Les premières années de la Présidence Wade

Pendant la période de mise en œuvre du Plan d'Action de Ndiaye (1999-2005), le dialogue de l'équipe rurale de l'AFD dans la VFS s'est consacré à la réalisation et au suivi d'études thématiques qui ont fourni le socle des réflexions partagées sur

- (i) la politique d'irrigation et en particulier la politique de maintenance, mais également les règles de partage et d'usage de la ressource en eau,
- (ii) la mise en valeur par la production des filières agricoles (riz, tomate industrielle, oignons, horticulture) et leur transformation et accès au marché,
- (iii) les services d'appui utiles à l'agriculture irriguée (conseil, comptabilité, gestion, accès au crédit),
- (iv) l'organisation et la consolidation des Unions hydrauliques et Organisations socio professionnelles
- (v) le renforcement des compétences, la formation et la professionnalisation des acteurs du monde agricole et rural dans la VFS.

Dans le débat international, les années 2000 sont celles de l'émergence des préoccupations environnementales, les premiers constats de raréfaction des ressources (notamment en eau) et les premières critiques ouvertes sur un usage excessif de l'eau par l'agriculture. Les polémiques et controverses ont conduit à un consensus sur la nécessité de gérer la ressource en eau de la manière la plus durable possible, c'est à dire en régulant les usages (potable, irrigation, industrie, écologie) en fonction des ressources. S'agissant de l'agriculture, il s'agissait, pour un volume d'eau donné et arbitré, de produire le plus (« more crop and cash per drop »). Optimiser l'efficacité de l'irrigation imposait des

---

Communes. Celles-ci ont été légalement créées au Bénin en 1995, au Mali en 1997 et au Burkina en 2005 permettant à ces projets d'évoluer vers de véritables projets d'appui aux acteurs locaux et à la gestion décentralisée des ressources. Le cas du Sénégal est particulier car les CR existent depuis 1972 et ADDEL a pu jouer son rôle pilote et pionnier pour l'AFD en la matière.

<sup>76</sup> Qui deviendra réalité avec le PACR Vallée, entre 2006 et 2012, premier projet d'appui aux Communautés rurales dans la VFS.

réseaux entretenus, une hydraulité réduisant les pertes et apportant la ressource prélevée à la plante irriguée, et des cultures valorisant au mieux l'eau disponible et les aménagements.

Par ailleurs, des institutions ad hoc, à l'échelle de bassins versants des grands fleuves, multi pays ou nationale, ont vu le jour pendant toute la décennie (Fleuves Sénégal, Niger, Nil, Mékong) et l'AFD s'est dotée d'un Département « Eau » chargé de l'eau potable, de l'assainissement et de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) y compris au niveau des bassins transfrontaliers. A ce titre, il a repris à son compte et poursuivi le dialogue avec l'OMVS pour la VFS.

Ce fût une raison supplémentaire pour l'équipe rurale de se consacrer aux thématiques nationales de développement de la VFS portées par la SAED et donc, de se rapprocher des problématiques opérationnelles du Plan d'Action de Ndiaye et de faire la preuve, auprès de la direction générale de l'AFD et de tous les « détracteurs » de l'irrigation que la situation de la SAED offrait une opportunité unique d'éviter les écueils, de mettre en œuvre une irrigation vertueuse, économe en eau et susceptible de contribuer à l'objectif de sécurité alimentaire, objectif numéro 1 du Millénaire...

Dès lors, parmi tous les travaux du Plan d'Action, la durabilité des infrastructures/aménagements et par conséquent l'élaboration d'une politique de maintenance devenait impérieuse ; les propositions élaborées en concertation et leur validation [par le gouvernement du Sénégal](#)<sup>77</sup>, en 2005, peuvent être considérées comme une avancée significative dans la prise en compte de la raréfaction de la ressource en eau et une réponse pertinente apportée à la question de la pérennisation des investissements publics.

L'étude confiée à BRLi a mobilisé sur 18 mois l'ensemble des acteurs dans toute la vallée puis à Dakar (OP, irrigants, Unions hydrauliques, SAED, Services de l'Etat, départements ministériels concernés, Comité de Suivi). **Des principes et propositions techniques, financières et organisationnelles de la politique de maintenance des infrastructures structurantes**, dont la responsabilité financière incombait jusque-là au seul Etat, ont été discutés traduits dans une politique de maintenance validée par le Premier ministre en 2005.

Par ailleurs, l'étude juridique de la réglementation et législation foncière dans la VFS (équipe du Pr Samba Traoré de l'Université Gaston Berger) a mis en évidence le rôle **de la gouvernance foncière comme passerelle incontournable entre la réalisation/sécurisation des aménagements hydroagricoles et l'aménagement de l'espace rural** au sens plus large.

Elle a ouvert la voie aux réflexions sur le rôle central des Communautés rurales, aujourd'hui Communes, dans les affectations du foncier à aménager pour l'irrigation, dans la sécurisation juridique des parcelles aménagées, dans l'évitement des litiges et conflits notamment entre agriculture et élevage, dans la préservation de la paix sociale au niveau des territoires. Elle a ainsi introduit la dimension foncière dans les préoccupations des aménagistes de la SAED (comme de l'AFD). Elle a au préalable réactualisé la situation de la législation foncière sénégalaise depuis la Loi sur le Domaine National (LDN) de 1964, en rappelant l'importance juridique du versement des terres pionnières du delta aux communautés (1987), les propositions du PAF (1996) et le besoin d'un état des lieux foncier avant toute intervention pour l'irrigation ou d'aménagement de l'espace rural. Elle a enfin rappelé l'interaction avec les Actes 1 et 2 de la décentralisation (1972 et 1996) qui donnaient (et donnent toujours) aux Communautés rurales la prérogative de gérer le domaine privé de l'Etat situé sur les

---

<sup>77</sup> A la même époque, la problématique de la durabilité des infrastructures et aménagements était au cœur des débats internes à l'AFD et était alimenté par la dynamique des projets d'irrigation domaines d'interventions privilégiés de l'AFD dans des grands pays producteurs et consommateurs de riz comme le Cambodge, le Vietnam ou le Mali.

territoires communaux et d'affecter/désaffecter des terres pour les activités agricoles et agropastorales.

Les autres thématiques du Plan d'Action ont évolué au rythme de la libéralisation de l'économie et des politiques publiques en faveur des investissements du secteur privé, insufflée au début des années 2000 et ayant valeur de stratégie nationale/politique publique, au-delà de la VFS, pour l'ensemble du secteur agricole et rural du Sénégal<sup>78</sup>. Outre les avancées légales dans le domaine agricole (Loi d'Orientation), la réforme de la législation foncière a été remise sur la table (nomination d'un ministre d'Etat auprès du Président Wade chargé de la question). Le programme contesté par la Mauritanie de modifier le cours du Fleuve vers les Vallées Fossiles du Ferlo a été mis en veilleuse. La dynamique de décentralisation a quelque peu marqué le pas, malgré la mise en place d'institutions dédiées régionales et départementales. Enfin, les Agences d'Exécution des programmes nationaux de la Banque se sont multipliées sur le territoire national.

Il faut faire une mention particulière pour l'Agence de Promotion des Investissements Extérieurs (l'APIX), créée en partenariat avec l'équipe secteur privé/Doing business de la Banque mondiale et dédiée au secteur privé. Dans la VFS, ses interventions en faveur des investisseurs en quête de terres auprès des présidents des Communautés rurales se sont rapidement heurtées à la délicate question d'accès à la terre, dont l'attribution relevait (et relève toujours) des compétences des Communes.

Dès lors, pour poursuivre le dialogue initié autour du Plan d'Action dans la VFS et envisager des formes d'appui cohérentes, l'équipe rurale de l'AFD devait prendre en compte trois difficultés :

- (i) les orientations stratégiques clairement néolibérales du Sénégal qui mettaient le secteur privé et la modernisation accélérée de l'agriculture au centre,
- (ii) les capacités réduites de la SAED pour faire face aux enjeux de développement de l'agriculture irriguée, de compétitivité du riz de la vallée, de raréfaction du foncier irrigué et de mise en œuvre de la décentralisation décrite plus haut.
- (iii) les contraintes internes à l'AFD<sup>79</sup> qui limitaient, pendant cette décennie de réformes stratégiques internes, la possibilité d'instruction de projets agricoles et corollairement, de projets de filières ou d'aménagement hydroagricole au Sénégal<sup>80</sup>

Ainsi, tout projet potentiel AFD devait :

- (i) passer dans le tamis de ces difficultés pour pouvoir être instruit et accepté par les autorités sénégalaises et par les instances de décision de l'AFD,
- (ii) éviter d'afficher de manière explicite des objectifs physiques pour les projets envisageables (aménagements hydroagricoles à réaliser, riz à produire), ce type d'intervention étant interrompu de fait depuis la crise de 1996/97 et l'agriculture n'étant pas considérée comme une priorité ;

---

<sup>78</sup> Entre 2000 et 2010, la Présidence Wade a lancé plusieurs initiatives/annonces pour faire évoluer le secteur agricole : adoption de la Loi d'Orientation Agricole, poursuite des réformes institutionnelles, promotion du secteur privé et des investissements agroindustriels, privatisations de la SODEFITEX et de la SONACOS, nouvelle initiative de réforme foncière, ralentissement de la volonté et de la dynamique décentralisatrice, annulation de la dette paysanne, annonce de la restructuration du crédit agricole.

<sup>79</sup> Raréfaction des subventions dont bénéficiait jusque-là le secteur rural, pas de possibilité de prêts concessionnels aux Etats depuis la Baule et l'annulation de la Dette, espoirs pour l'avenir fondés sur le secteur privé et la croissance urbaine excluant de fait les investissements dans le secteur et les infrastructures agricoles

<sup>80</sup> Le secteur rural et l'agriculture n'avaient pas été retenus parmi les priorités du Document Cadre de Partenariat (DCP) pour le Sénégal, qui tenait à l'époque lieu de feuille de route des interventions possibles et des financements de l'AFD ;

- (iii) consacrer le peu de subventions disponibles aux investissements immatériels, pour le renforcement des compétences et des organisations (a) des acteurs de l'économie agricole et du monde de l'irrigation dans la vallée et (b) des Communautés rurales en charge de la gouvernance des ressources naturelles et foncières et des investissements locaux sur leurs territoires.

C'est ainsi que le projet d'appui aux Organisations de Producteurs de la Vallée et de mise en place de Centres de Prestations de Services (devenus Centres de Gestion et d'Economie Rurale/CGER par la suite), en instruction depuis 2000 a été finalisé et mis en œuvre à partir de 2003 (CSN1171).

En parallèle, l'étude de faisabilité d'un **Projet d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée** (PACR/CSN6007) considéré comme un projet non agricole d'appui à la décentralisation a pu être menée à terme et permettre à l'IRAM, bureau très impliqué de longue date dans les projets de développement local/territorial en milieu rural financés par l'AFD (au Nord Mali, à l'Ouest du Burkina et au Niger, notamment dans des zones d'irrigation ou à vocation pastorale), de dessiner dans la VFS, les contours d'un projet novateur au Sénégal.

#### 2.4.2. Le PACR Vallée : un projet innovant intégrant les réflexions sur la question foncière du Plan d'Action de Ndiaye et les acquis d'ADDEL dans le domaine de la décentralisation

##### *La gestion foncière communale*

Le PACR (subvention de 8 M Euros) approuvé en 2004 et mis en œuvre à partir de 2006, peut être considéré comme le **premier projet financé par l'AFD au Sénégal abordant la gestion foncière communale** en milieu rural, à travers une composante dédiée au foncier. Les objectifs spécifiques de cette composante foncière ont repris les recommandations de l'étude entreprise dans le cadre du Plan d'Action de Ndiaye par l'équipe du Pr Traoré, relative à la sécurisation juridique des aménagements hydro agricoles (cf supra).

En se situant dans le cadre légal et réglementaire du foncier et de la décentralisation, le PACR a ainsi pu mener pendant 6 ans (de 2006 à 2012), dans 9 Communautés rurales (CR) pilotes du Delta et de Podor, des **enquêtes socio foncières qui ont établi des états des lieux** des affectations, délimitations, occupations et disponibilités de terres irrigables dans les territoires communaux, suite aux délibérations des CR depuis les années 80. Outre la clarification de la situation foncière et la mise en place de procédures précises de numérisation et de cartographie de l'occupation foncière, l'équipe du PACR a pu équiper et former les Assistants Communautaires (ASCOM) et les Commissions Domaniales communales à la « gestion foncière communale » et à la tenue des registres fonciers réduites à l'époque, au mieux, à des listes de délibérations pour attribuer des terres sans délimiter sur le terrain, ni possibilité de matérialiser sur une carte.

Sur la question des supports cartographiques, la SAED de son côté disposait à l'époque :

- (i) de l'Atlas des terres irriguées de la vallée, élaborée et éditée avec l'Université de Louvain, sur financement de la DCE,
- (ii) d'une base de système d'information des parcelles irriguées, destiné à l'établissement d'un redevancier pour la collecte de la redevance hydraulique,

- (iii) d'une première ébauche de la Charte du Domaine Irrigué<sup>81</sup>, élaborée grâce au partenariat avec la CACG soutenu par la Coopération française
- (iv) des résultats du premier POAS pilote de Ross Bethio réalisé avec l'Université Gaston Berger et la Recherche (ISRA et CIRAD), en collaboration étroite avec les élus/animateurs communaux et les populations pour en définir les règles d'application.

Le PACR avait donc pour objectifs implicites :

- (i) de valoriser et mettre en cohérence tous ces acquis des divers plateaux de dialogue et de mieux rapprocher la SAED des problématiques territoriales et des acteurs mobilisés dans les débats nationaux ou locaux tel le Groupe Interdisciplinaire de Recherche pour l'Appui à la planification Régionale et au Développement Local (GIRARDEL) issu de l'Université Gaston Berger, juristes, anthropologues, sociologues et agronomes, élus et OPA de la Vallée.
- (ii) d'affiner le zonage des potentialités établi par les POAS, en le complétant avec la cartographie numérisée des affectations foncières ayant fait l'objet de délibérations, limitée principalement au foncier aménagé et/ou aménageable pour l'irrigation.

Il faut préciser que le PACR ne prévoyait de travailler que sur **la sécurisation juridique du foncier irrigué et/ou destiné aux aménagements hydroagricoles** publics et privés, s'inscrivant dans le périmètre des objectifs du PDRG. Il a fallu les projets territoriaux de Matam et de Podor (ASAAM, APEFAM, AIDEP), dans les années 2013-2020, pour inclure les aménagements des terres de décrue ou les espaces à usage pastoral/agropastoral dans les objectifs des composantes de gestion foncière communale des projets de développement dans la VFS. Cette « ouverture » vers les activités d'élevage, la production de fourrages en irrigué et les aménagements pastoraux sur des terres sécurisées du point de vue foncier pour les associations d'éleveurs est explicitement évoquée dans les objectifs spécifiques du dernier projet instruit en 2019/2020 par l'équipe rurale de l'AFD (projet Delta en cours) sans que pour autant cette ouverture ne se soit matérialisée pour l'instant par des actions concrètes.

Néanmoins, avec le recul, on peut dire que les composantes de gestion du foncier des projets territoriaux/communaux appuyés par l'AFD ont mis en évidence les difficultés créées par le développement de l'agriculture irriguée pour les activités pastorales impliquant mobilité, transhumance, accès aux pâturages pour les éleveurs qui représentent une bonne partie des populations dans la VFS. C'est tout récemment, en décembre 2023 qu'une Charte Pastorale susceptible d'alléger les tensions récurrentes entre agriculteurs et éleveurs a été adoptée par l'Assemblée Nationale et le monde agricole en attend impatientement la ratification par le PR et les décrets d'application.

#### *La généralisation des POAS dans la VFS*

Une seconde composante du PACR avait pour objectif, en amont de la gestion foncière communale des zones pilotes, d'étendre **la réalisation des POAS à l'ensemble des 43 Communautés rurales que comptait la VFS**. Cette activité a été confiée sans réserve à la SAED, sur la base de son expérience passée, à travers un contrat de prestation de service pluriannuel, établi avec le PACR. Pour mémoire, la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale avait retenu la pertinence de la proposition de la SAED de

---

<sup>81</sup> Accord tripartite contractuel entre la SAED qui fournit l'eau, la Communauté rurale qui affecte la terre et le bénéficiaire d'une parcelle irriguée sur un périmètre public, définissant les droits et obligations de chaque partie.

généraliser l'outil au niveau national, en préconisant la réalisation de POAS pour chaque Communauté rurale du Sénégal.

Malheureusement, cette cartographie des potentialités des ressources des territoires communaux, pour utile et nécessaire qu'il ait été dans le cadre des POAS contractualisés du PACR avec la SAED, est resté un exercice relativement formel pour plusieurs raisons :

- (i) la SAED a considéré que c'était un exercice contractuel destiné à des utilisateurs tiers relevant plus de la « décentralisation » que de l'irrigation,
- (ii) l'implication des Communautés rurales et des populations a été minimisée lors de la cartographie des ressources
- (iii) la question foncière faisait l'objet d'une composante distincte spécifique du projet, sur laquelle la SAED n'avait pas prise et dont la maîtrise était du domaine de l'expertise de l'Unité de Gestion du Projet (UGP).

Il a fallu attendre la fin du PACR et les projets de développement territorial de la décennie suivante pour que la SAED reconsidère les POAS, accepte l'idée qu'il lui appartenait de « les faire vivre », retrouve la maîtrise d'œuvre des projets territoriaux et intègre l'intérêt d'approfondir et de compléter la démarche POAS par la dimension communale du foncier.

#### *Le cadre institutionnel*

Afin d'éviter que le PACR ne soit considéré comme un projet d'irrigation <sup>82</sup> « classique » et ainsi d'éviter d'être en contradiction avec les directives de l'AFD, un cadre institutionnel innovant a été imaginé pour le projet : la **maîtrise d'ouvrage en a été confiée par l'Etat, non pas à la SAED, mais à la Direction des Collectivités Locales (DCL)** en charge des Communautés rurales auprès du ministère de la Décentralisation et la **maîtrise d'œuvre, à une Unité de Gestion de Projet (UGP) recrutée par la DCL** sur appel d'offres et destinée à « passer la main » et s'effacer, au terme du projet, derrière des institutions et services publics plus pérennes (Agence Régionale de Développement, SAED, Services techniques déconcentrés chargés du développement local/décentralisation). L'UGP était composée d'une équipe d'experts nationaux et internationaux qui assuraient /appuyaient la mise en œuvre de la composante foncière, des investissements à intérêt collectif des Communautés rurales, ainsi que la gestion du projet.

#### *Outils et mécanismes de financement*

Enfin, pour accompagner les Communautés rurales (CR) partenaires, un Fonds Annuel d'Investissement (FAI) a été mis en place pour financer leurs décisions d'investissements dans des infrastructures et équipements à intérêt et usage collectif, en particulier dans le domaine des ressources naturelles ou des activités économiques en amont ou aval des productions (hors aménagement de périmètres irrigués agricoles) ;

Ces investissements en commun, en cohérence avec les POAS et leurs règles d'application, pouvaient être budgétés et programmés par les CR, après délibération et validation par les conseils municipaux. Ils étaient proposés à l'avis/validation de l'UGP et de la Direction des Collectivités Locales. Pour leur réalisation, l'UGP assurait la maîtrise d'œuvre, le suivi et le contrôle, pour le compte des CR. L'Agent comptable départemental du Trésor assurait le suivi et contrôle du flux financier, en conformité avec la réglementation s'appliquant au financement des collectivités locales.

---

<sup>82</sup> Il faut se rappeler que les projets d'irrigation/d'agriculture ne faisaient pas partie des DCP ni des priorités de l'AFD entre 2002 et la crise mondiale des prix agricoles de 2008/9. En conséquence, le PACR ne pouvait pas être confié à l'époque directement à la SAED, pas plus que le projet d'installation des CGER, placée sous maîtrise d'ouvrage associative avec l'appui sans réserve de la SAED.

Il est intéressant de noter que la plupart des investissements collectifs décidés par les CR ont porté sur des aménagements pastoraux (couloirs, mares, zones pastorales, points d'eau), des infrastructures destinées à l'élevage (couloirs de vaccination, marchés, parcs), des unités de collecte/transformation (lait, céréales locales) ou des équipements et magasins collectifs pour les produits agricoles (demandes d'associations de femmes actives dans la commercialisation des produits).

Dans l'ensemble, malgré des avancées moins significatives du point de vue de la décentralisation que le projet ADDEL<sup>83</sup>, le PACR a réussi à mettre en évidence, dans le contexte de la VFS, l'importance d'aménager et de sécuriser les droits et les usages sur les terres de l'espace communal dans son intégralité (agriculture de décrue, irrigation, pastoralisme, élevage) en répondant à la demande de toutes les catégories d'acteurs. Il a également consolidé le processus d'élaboration et de mise en œuvre des POAS associant les populations et les élus. Il a enfin amélioré significativement l'appréhension de la problématique foncière par les CR, renforcer leurs compétences et améliorer les procédures et outils de gestion foncière.

Au terme des 3 campagnes de financement des investissements des CR avec des enveloppes annuelles d'environ 100 K euros par CR, le PACR n'a certes pas réglé tous les problèmes. Mais, outre les avancées méthodologiques, institutionnelles et financières, il a **bousculé la SAED dans ses hésitations à intervenir sur d'autres sujets que l'irrigation, ses certitudes techniques d'aménageur/développeur et son positionnement « hiérarchique » par rapport aux CR et plus généralement, aux organisations et associations paysannes.**

Dans les années 2000, pour l'AFD, le PACR a constitué une étape importante pour l'appréhension et la prise en compte de la problématique foncière dans une dynamique de décentralisation./territorialisation.

Certes, 20 ans avant, au Burkina-Faso, dans la période Sankara (1984-1987), l'AFD avait accompagné la Réorganisation Agricole et Foncière (RAF) à travers le projet « Gestion des Terroirs », puis par les premières opérations de Plans Fonciers Ruraux sur les périmètres irrigués de Zorgho et de l'aménagement des vallées des Volta (opération AVV, 1973-1993). Des protocoles avec l'Université de Ouagadougou avaient permis l'introduction des sciences humaines dans la définition des projets de développement régional/provincial, les premières cartographies des ressources, des savoirs et des pouvoirs s'exerçant sur la terre<sup>84</sup>. Mais, **le « modèle » PACR a été déterminant pour introduire et lier dans les projets instruits par l'AFD, la gestion foncière communale, l'irrigation et le développement économique des territoires par des aménagements/investissements concertés.**

## 2.5 La décennie 2010-2020 : la reprise des aménagements hydroagricoles et la généralisation de l'approche territoriale

### 2.5.1 Le tournant de la crise de 2008/2009

En 2008, le World Development Report (WDR) de la Banque mondiale a été consacrée à l'Agriculture. Outre les constats sévères sur la situation de l'agriculture et de l'alimentation dans le monde, la Banque a reconnu implicitement les effets délétères de la décision d'interrompre l'accompagnement des investissements publics dans le domaine de l'irrigation et plus largement, dans le secteur agricole en Afrique. Cette autocritique (qui s'appliquait indirectement à l'AFD qui avait ralenti aussi son appui

---

<sup>83</sup> L'UGP n'a pas réussi à susciter la création d'un GIC regroupant les CR pilotes, engagées ensemble dans la même démarche de gestion foncière et de développement de leurs territoires.

<sup>84</sup> Dans la suite des travaux de recherche de Jean Yves Marchal (géographe ORSTOM) et de Michel Izard (CNRS) sur le royaume du Yatenga.

au secteur rural) a significativement modifié la position de la Direction générale de l'AFD sur le sujet. D'autant plus, que dès le printemps 2009, les prix du riz ont flambé sur le marché mondial<sup>85</sup>, les premières appropriations massives de terres par des entreprises privées ou des Etats étrangers ont défrayé la chronique<sup>86</sup>. Les choix restrictifs de la décennie 2000 devenaient difficiles à justifier.

Dans ce contexte de crise mondiale, l'équipe rurale de l'AFD, en bonne intelligence avec les collègues du MAEE/DGCID, a accéléré la mobilisation de la recherche et de l'expertise française sur le foncier à travers le CTFD dont elle avait repris la coordination des travaux. Faisant suite au Livre Blanc sur Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud (2009) les travaux soutenus par le Comité Technique Foncier et Développement (CTFD) ont caractérisé, dès 2010, les phénomènes d'accaparement de terres qui se manifestaient. Ces travaux collectifs ont alimenté le positionnement officiel de la France sur le sujet. L'équipe rurale a également contribué à la construction de la proposition française de mobiliser la communauté internationale, sous l'égide de la FAO, autour de thématiques transversales importantes pour le secteur agricole comme (i) **la gouvernance foncière et la reconnaissance des droits de propriété et d'usage** (qui a abouti en 2012 à l'adoption de Directives Volontaires de Gouvernance foncière), (ii) la nécessité d'assurer les conditions **de durabilité des exploitations familiales**<sup>87</sup>, en les considérant comme plus efficaces (économiquement, socialement, écologiquement) que les fermes agro industrielles à très grandes emprises foncières pour nourrir la planète ou (iii) le besoin de réguler/lisser **la variabilité et des fluctuations des cours des produits agricoles**, pour éviter la reproduction de la crise de 2009.

Ces thématiques, portées par la France ont vraisemblablement été évoquées lors de la visite du Pdt Sarkozy au Sénégal, car c'est au terme de cette visite de mi-2009 que pour répondre à la demande explicite du Pdt Wade, l'équipe rurale a été appelée pour instruire, après 10 ans d'interruption, un projet agricole d'aménagement hydro-agricole, pour produire du riz dans la VFS.

#### 2.5.2 Le 3PRD : Projet de Promotion de Partenariats Rizicoles dans le Delta (2010-2018) ou le retour d'aménagements hydro-agricoles d'un nouveau type dans la VFS<sup>88</sup>.

Le 3PRD est un « projet-carrefour » où se sont croisés :

- (i) En raison du contexte mondial évoqué supra, un consensus implicite entre PTF y compris la Banque sur l'erreur, au regard de la sécurité alimentaire du continent, d'avoir cessé de financer les infrastructures d'irrigation en Afrique pour la production rizicole africaine et par conséquent le retour de la Banque mondiale dans la vallée (indirectement, à travers le PDMAS/projet de développement des marchés agricoles du Sénégal), ;,
- (ii) La volonté politique du Sénégal, reconnue par les PTF comme très légitime, de se doter d'un Programme National d'Autosuffisance en Riz (PNAR), même si l'autosuffisance pouvait apparaître une ambition un peu lointaine.

---

<sup>85</sup> Pour atteindre des niveaux exorbitants de plus de 1300 dollars la tonne

<sup>86</sup> Daewoo à Madagascar, l'Arabie Saoudite en Ethiopie, les investissements indiens au Soudan, etc. (cf documentation CTFD)

<sup>87</sup> Le SIA de Paris a été consacré, en 2014, aux exploitations familiales et le stand AFD/CIRAD a cristallisé les événements particuliers organisés avec la participation active de plusieurs pays partenaires, dont le Sénégal.

<sup>88</sup> Ce projet vient de faire l'objet d'une évaluation ex post par l'AFD et les résultats factuels et physiques peuvent y être trouvés

- (iii) L'aboutissement des efforts engagés par le Sénégal (et en particulier par la SAED) autour des 4 chantiers du Plan d'Action de Ndiaye, dont la politique de maintenance ;
- (iv) L'impatience de la SAED d'enfin pouvoir expérimenter la faisabilité d'un projet de type nouveau destiné à promouvoir des producteurs/entrepreneurs ruraux, disposant de moyens suffisants pour mettre en culture des exploitations rizicoles de tailles plus grandes (de 5, 10, 25 et 50 hectares) que la moyenne des exploitations familiales (inférieures à 3 hectares)
- (v) La réalisation de la plupart des infrastructures structurantes du réseau hydraulique du delta et de Podor sur financement du programme MCA

Le 3PRD, préparé avec la SAED, a été structuré en deux composantes principales :

- Une composante **infrastructures et travaux d'aménagement** classique (restauration de l'hydraulicité de 22 km de l'axe hydraulique Gorom aval, travaux d'aménagement et d'équipement hydraulique de 2750 ha de terres aptes à la riziculture) et
- Une composante (sur don) **appuis institutionnels** à la SAED et aux différents acteurs économiques impliqués dans le développement de la VFS (Communes, Centres de gestion/CGER, OP, SAED). Cette composante a également permis de construire des **partenariats** entre acteurs pour améliorer la connaissance et les capacités dans la Vallée<sup>89</sup> mais également, pour faire avancer la connaissance des différentes thématiques contribuant à améliorer la politique d'irrigation (ingénierie, foncier, maintenance, mise en valeur..).

La mise en œuvre de la composante 'travaux d'aménagement' du 3PRD a permis à la SAED d'expérimenter un nouveau type d'aménagement destiné à des entrepreneurs ruraux et de renouer les relations distendues avec ses anciens partenaires techniques de l'irrigation (Entreprises de travaux et d'équipement, Bureaux d'études et de contrôle des travaux, Sociétés d'aménagement françaises, entreprises internationales ou nationales présentes au Sénégal), mais ce sont les appuis « immatériels » du 3PRD qui ont porté les innovations.

Ainsi, le projet a été, entre 2011 et 2019, le creuset expérimental pour :

- Améliorer, en collaboration avec la Commune de Diama, le processus de clarification/sécurisation du statut foncier des terres aménagées (désaffectation de terres gelées et non aménagées, apurement de la situation, compensation des ayants droits, processus de sélection conjointement avec la Commune, réaffectation des terres aménagées,
- Appliquer la formalisation des droits et devoirs de chaque attributaire par la signature de la **Charte du Domaine Irrigué/CDI**,
- Expérimenter l'irrigation via pompage individuel<sup>90</sup> dans les canaux secondaires,
- Appliquer pour une des premières fois les études d'impact (EIES) et le plan de gestion environnemental et social (PGES) et

---

<sup>89</sup> 4 partenariats ont été mis en place par le projet 3PRD entre la SAED d'une part, et l'Université Gaston Berger, la recherche ISRA/CIRAD/IRD, les Sociétés d'aménagement SCP, BRLi et CACG et les Centres d'Economie Rurale-France d'autre part.

<sup>90</sup> Jusqu'au 3PRD, la gestion de l'eau, à l'intérieur d'un périmètre aménagé (de la station de pompage au drain) relevait de l'Union Hydraulique et était une fonction réalisée en « commun ». Le 3 PRD a introduit des pompes individuelles électriques pour chaque lot de 5 hectares aménagés qui présentaient pour les attributaires l'avantage de liberté de mouvement, justifiaient leur contribution financière aux coûts d'aménagement mais qui allaient à l'encontre de l'esprit en commun/partage/solidarité que l'irrigation collective porte en elle.

Accompagner les 126 attributaires « entrepreneurs privés » du périmètre dans leur organisation pour la gestion et l'entretien du périmètre (appuis de la SAED) ainsi que dans l'accès à des services de comptabilité et de gestion (fournis par les CGER, appuyés par le projet).

Au-delà de ces points positifs, le projet a soulevé beaucoup de contestations dans le processus de sélection des candidatures<sup>91</sup> et connu des difficultés récurrentes dans la collecte de la part contributive du coût de l'investissement exigée des privés attributaires (modulée par le paiement des compensations et les fonds de subventions-dégressives selon la taille- de l'Etat) et qui devait participer du financement du projet. Ces difficultés se sont répercutées sur la gestion des contrats de travaux par la chefferie de projet SAED/DAIH (énormes retards dans les paiements, ruptures de trésorerie, entreprises prenant dès lors leurs aises pour être en retard, limiter les équipements, frôler le contentieux et discréditer les bureaux de contrôle).

Mais le véritable apport du projet 3PRD se situe sans conteste dans la mise en œuvre de la composante dédiée aux appuis institutionnels aux acteurs. C'est sur cette composante que les partenariats cités plus haut ont été financés et se sont traduits par la production de connaissances, l'organisation des producteurs et en particulier du Comité Interprofessionnel du Riz (CIRIZ), le renforcement des compétences, la mise en œuvre d'approches, outils et méthodes de travail utiles à chaque catégorie d'acteurs, la capitalisation et la diffusion de l'expérience de la Vallée au niveau national et sous régional.

### 2.5.3 Interactions et développements des acquis fonciers dans la VFS

A titre d'illustration, c'est à partir de la composante institutionnelle du 3PRD que la SAED, se faisant assister par l'Université Gaston Berger (Pr Sidy Seck) a pu organiser en 2014, **l'Atelier de Dakar sur l'expérience de la VFS dans le domaine de la gestion foncière décentralisée** et inviter 9 pays de la sous-région à partager son expérience. La division Agriculture Développement Rural et Biodiversité (ARB) de l'AFD était étroitement associée à l'événement à dimension sous régionale et plusieurs agences de l'AFD avaient accompagné les délégations des pays (Mali, Burkina, Tchad, Mauritanie, Niger, Guinée, Cameroun..).

**Cette réunion d'une centaine d'acteurs de la sous-région, organisée par le Sénégal et traitant de foncier, de décentralisation, d'irrigation et de développement territorial peut être considérée comme le point d'orgue du dialogue régional sur ces sujets, que l'équipe rurale de l'AFD a pu susciter et animer.**

D'autres réunions régionales voire continentales sur la gestion décentralisée du foncier rural ou les politiques foncières, organisées à l'initiative directe d'ARB et du CTFD, avaient précédé ou ont pris la suite de l'Atelier de Dakar : Cotonou (2008), Douala (2015), Saint Louis (2012, 2018, 2023). Les acteurs de la Vallée ont assisté bien évidemment à la plupart de ces événements, en tant qu'organisateur, présentateur ou membre de la délégation sénégalaise. Ils ont ainsi pu communiquer sur leurs avancées et acquis et surtout, étalonner leur propre expérience à l'aune des processus de réforme foncière, de feuille de route à mettre en œuvre, ou de situations foncières particulières rencontrées par leurs pairs, membres des sociétés civiles, des réseaux d'institutions, d'expertise et de recherche de la sous-région.

Depuis le début des années 2000 une course effrénée à la terre s'est engagée, en particulier en Afrique, de la part de pays ou d'investisseurs étrangers mais aussi de privés nationaux. L'idéologie dominante

---

<sup>91</sup> 126 lots au total, de taille variable entre 5 et 50 has, pour des milliers de candidats et un cahier des charges avec des critères insuffisamment pertinents.

privilégie la propriété privée individuelle, l'entrepreneuriat privé voire l'agri business comme vecteurs de modernité et de décollage économique dans l'agriculture. Dès lors, la « question foncière » est apparue à plein jour, dans toute son importance, sa complexité et les difficultés de l'aborder. Comment concilier le droit moderne, le concept de propriété privée individuelle et le développement irréversible des marchés fonciers et les droits coutumiers des sociétés rurales africaines qui, par la gestion en commun des droits de propriété et d'usage s'exerçant sur la terre, ont permis de préserver la paix sociale et de permettre aux populations d'exercer leurs activités. La dualité juridique mise en évidence de longue date par les travaux du CTFD et les difficultés récurrentes de mener à bien des réformes des législations foncières qui en tiennent compte, ont poussé certains décideurs à considérer le foncier (et implicitement les droits coutumiers) comme une entrave à la modernité et au développement de l'Afrique <sup>92</sup>.

Ainsi le Millennium Challenge Corporation (MCC) initié par l'Administration américaine a consacré pendant la décennie 2010, dans chaque pays de la sous-région à l'exception du Sénégal, un « pack foncier » d'environ 60 MUSD/pays pour **réformer le cadre légal, institutionnel et réglementaire du foncier rural**, remettant en question, comme au Bénin, la loi sur le foncier rural qui venait d'être promulguée au terme d'un long soutien de l'AFD et de la Coopération allemande.

La Banque mondiale, après avoir défendu la solution de principe de délivrance de titres fonciers de propriété individuelle sans grand succès, instruit et tente de déployer, depuis une dizaine d'années, dans plusieurs pays, des programmes nationaux de cadastrage, numérisation et immatriculation systématique des droits de propriété individuelle s'exerçant sur les terres agricoles (principe pouvant être étendu, à l'exemple du Sénégal, à des terres pouvant appartenir à plusieurs individus). L'objectif affirmé de ces programmes est de formaliser/immatriculer les droits de propriété sur la terre mais ce faisant, sécuriser implicitement dans le droit moderne les investissements potentiels et contourner ainsi le risque et les aléas supposés être induits par le droit coutumier ; ces programmes ambitieux sont confiés à la maîtrise d'ouvrage des Domaines (ministère des Finances dans le cas du Sénégal). Ils s'accompagnent de la création d'institutions intermédiaires ou d'Agences d'exécution ad hoc, aux différentes échelles territoriales (AGFOR nationale et démembrements en RCI, Bureaux fonciers communaux devant être articulés avec les Domaines au Sénégal). Ces 5 dernières années, certains de ces programmes ont fini par être approuvés par la Banque et démarrés (RCI, Sénégal, Burkina ?), obligeant les équipes en charge à rassurer les sociétés civiles, les opinions publiques et les acteurs concernés (Communes du Sénégal) en tentant de répondre aux quelques sujets d'inquiétude récurrents. Parce que ces programmes procèdent de manière **systématique** et non sur base volontaire, parce qu'ils ne respectent pas toujours l'étape indispensable de **validation sociale des droits, des usages et des limites des terres à cadastrer et à immatriculer**, et enfin, parce qu'ils ne prévoient pas de système durable de maintenance et de réactualisation des cartes cadastrales, au fur et à mesure des transactions (cessions, transmissions, locations).

Dans le cas particulier du Sénégal, la Banque mondiale est revenue dans la VFS à la même période que l'AFD instruisant le 3PRD (post crise de 2008). D'abord, en acceptant l'idée de réaliser 1200 ha d'aménagements dans la VFS, parce que destinés à la production maraîchère d'exportation et donc pouvant s'inscrire dans les objectifs nationaux du Projet de Développement des Marchés Agricoles d'exportation du Sénégal (PDMAS). Puis, le MCA ayant achevé la mise en état du réseau hydraulique du Delta, en instruisant, à partir de 2012, le Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS) conçu comme un programme de développement de l'irrigation, destiné à des exploitations agroindustrielles ou à de grands privés, sur des terres à aménager

---

<sup>92</sup> Position consensuelle défendue par le Vice Pdt Afrique de la Banque mondiale et par des dirigeants politiques, lors des réunions de lancement des initiatives régionales Irrigation et Pastoralisme à Nouakchott et Dakar en novembre 2013

négociées/cédées par les communes du Delta (les mêmes que celles du PACR et du programme foncier MCA, et dans lesquelles le PDIDAS a construit les bâtiments des bureaux fonciers).

En contrepartie, le PDIDAS envisageait d'aménager et de mettre à disposition des Communes, la moitié des superficies mises à disposition par les délibérations communales. Ce programme a rencontré beaucoup de difficultés pendant son exécution (14% des aménagements prévus réalisés) et a fait l'objet d'un suivi permanent et d'une évaluation finale très critique de la société civile. Echaudée par les résultats plus que mitigés en terme d'aménagement, la Banque a instruit alors le, Projet Cadastre et Sécurisation Foncière (PROCASEF), projet opérant à l'échelle de toutes les communes du Sénégal et en priorité, dans la VFS, dans les mêmes communes que celles retenues pour le projet DELTA instruit avec la SAED, par l'équipe rurale de l'AFD.

Il faudra vraisemblablement à la SAED, dans les années à venir, trouver les voies et moyens de réussir à consolider les relations de confiance avec les Communes partenaires, afin de : (i) pouvoir sécuriser la mise à disposition de ressources foncières communales nécessaires pour réaliser les aménagements publics demandés par l'Etat, (ii) expliquer et justifier auprès de ces mêmes communes et faire accepter, en vertu d'un protocole signé avec le PROCASEF, projet cadastral mené par les Domaines, les objectifs implicites et les effets attendus de ce programme, notamment sur les prérogatives légales actuelles des Communes en matière de gestion foncière mais également,(iii) proposer les termes d'un inévitable dialogue avec les Communes sur foncier et finances communales (mise en place de bureaux fonciers, maintenance du cadastre, répartition de la rente foncière entre Etat et Communes, financement de la décentralisation..).

Toutes ces questions gagneraient certainement à être anticipées et clarifiées pour éviter des situations de contradiction voire d'incohérence avec tous les outils, principes et acquis du dialogue « foncier » de plus de 25 ans entre la SAED, les acteurs de la VFS, la société civile et auquel l'AFD, le CTFD et le COSTEA ont contribué de leur mieux.

Nous espérons que le dialogue entre la SAED et l'AFD nourri par les appuis institutionnels du 3PRD (et aujourd'hui du projet DELTA), même s'il n'a pas résolu toutes les questions a suscité un intérêt sur des acteurs et de la population de la VFS sur les liens foncier-commune –territoire, les approches souhaitables et les outils à utiliser.

Ce dialogue permet à la SAED, avec les Communes, de proposer un argumentaire robuste pour qu'une intervention externe sur le foncier pilotée par le ministère des Finances ne perturbe pas des équilibres locaux et ne suscite pas des incompréhensions dans la VFS..

#### 2.5.4 De l'irrigation au développement communal

En 2012, un premier atelier interne de l'AFD<sup>93</sup> a été organisé à Saint-Louis du Sénégal autour de l'expérience accumulée des projets de développement local et de décentralisation, instruits et suivis par l'équipe rurale, dans la sous-région. Les différents exposés ont permis de faire un état des lieux du portefeuille sectoriel et d'établir un tableau de bord régional. Deux journées ont été consacrées au Sénégal. La SAED, l'UGB, le PACR et les Communes ont été invités à partager leur expérience empirique ; les acquis et les difficultés de la VFS ont été exposés, marquant ainsi le début du dialogue entre l'AFD et les acteurs de la Vallée, articulé autour de l'irrigation et évoluant irrévocablement, par l'acuité de la

---

<sup>93</sup> Une trentaine de participants provenant d'ARB, des Agences de la sous-région, d'AFR, REC, URB, ERN. Actes rédigés par l'équipe GRET d'animation (Marc Levy, Amel Benkahla) et disponibles dans la documentation partagée de ARB

raréfaction des terres aménageables, vers la gestion décentralisée du foncier par les Communes et le développement de leurs territoires.

En 2013, l'AFD a été sollicitée par le gouvernement du Sénégal pour reprendre les aménagements hydro agricoles dans le Département de Matam, qui avait bénéficié dans les décennies passées, de plusieurs projets d'aménagement « classiques ». Par ailleurs, la stratégie de l'AFD avait évolué depuis la crise et le 3PRD vis-à-vis du secteur agricole et en particulier vis-à-vis de la SAED, considérée comme une des meilleures maîtrises d'ouvrage du Sénégal. Enfin, il était de nouveau possible pour l'équipe rurale de proposer de financer des projets d'infrastructure et d'aménagement sur l'enveloppe de prêts concessionnels dans les pays de la sous-région.

Dans ce contexte, le projet Appui à la Sécurité Alimentaire et à l'Accès au marché-Matam (ASAAM) a initié la transition des projets d'irrigation « classiques » vers des projets d'aménagement de l'espace rural. Ainsi, la composante principale dédiée aux « travaux d'aménagement et infrastructures », a élargi le champ des réalisations hydroagricoles à des pistes de désenclavement et à de nouveaux types d'aménagements de moindre coût (maîtrise de l'eau dans les zones de décrue, aménagement de mares, aménagements pastoraux). Ce faisant, le projet ASAAM a pu prendre en compte la diversité des systèmes de production des exploitations familiales, raisonner l'aménagement de l'espace rural dans son ensemble et permettre à chaque famille de disposer de parcelles irriguées (environ 0,5 ha irrigable par famille sur casiers et périmètres aménagés) mais aussi, de parcelles de culture de décrue, et de droits d'accès aux mares aménagées et aux aménagements pastoraux.

Le projet ASAAM intégrait ainsi des aménagements hydroagricoles (y compris les « mesures d'accompagnement » habituellement prévues) et les multiples systèmes de production corollaires de cultures de décrue, d'élevage, de maraîchage, de pastoralisme, pratiqués souvent de manière complémentaire par les populations. Et ce faisant, les aménagements hydroagricoles étaient liées à l'affectation de terres par les Communes, et plus largement à l'aménagement des territoires communaux et leur développement économique.

La maîtrise d'ouvrage du projet ASAAM a été confiée à la SAED en toute logique institutionnelle. Sans ambiguïté, pour ce qui concernait les travaux d'aménagement HA et les constructions d'infrastructures rurales au titre de son mandat « d'aménagement de l'espace rural », précisé par ses Lettres de Mission depuis le Plan d'Action de Ndiaye de 1999. Par contre, s'agissant de la gestion foncière, des aménagements pastoraux ou de zones de décrue, la maîtrise d'ouvrage SAED a été complétée et renforcée par des prestataires experts (GEOFIT/IGN-FI)

Le projet ASAAM, comme le projet Appui à l'Irrigation et au Développement Economique de Podor (AIDEP), qui a suivi, témoignent de **l'évolution de la SAED de l'irrigation vers le développement territorial plus large, incluant l'irrigation** (en raccourci).

On peut penser que cette évolution, fruit du dialogue avec l'AFD<sup>94</sup>, a été trop lente, Sans doute parce que tout changement est perçu comme risqué et parce que la SAED avait encore en mémoire les bouleversements des années 90.

---

<sup>94</sup> Avec les équipes en charge du Sénégal mais également à travers le CTFD qui a organisé plusieurs événements spécifiquement sur le foncier au Sénégal ou les travaux du COSTEA autour de la politique d'irrigation et l'eau agricole, dans lesquels l'expérience de la SAED a occupé une place centrale et a été considérée comme un exemple pour les 12 Sociétés d'Aménagement et de Gestion de l'Irrigation partenaires dans la sous-région.

**Mais l'essentiel est qu'à partir des années 2013-2016<sup>95</sup> des projets de nouvelle génération financés en prêts souverains par l'AFD, articulent irrigation, installation de Centres de Gestion et développement des territoires communaux..**

Dans la doctrine des financements par l'AFD, seules les infrastructures étaient en principe éligibles aux prêts souverains alors que les appuis institutionnels et les innovations relevaient de subventions. Mais, fait très significatif de sa parfaite compréhension de l'utilité du « soft » pour la rentabilité du « hard », le ministère de l'Economie et des Finances n'a pas hésité, dans les projets d'irrigation puis de gestion décentralisée du foncier et des ressources des territoires ruraux, à accepter d'inclure dans le prêt les besoins immatériels d'appui comme par exemple la mise en place des Centres de Gestion ou des appuis externes à la SAED estimés nécessaires au bon déroulement des innovations des projets.

En effet, une des grandes difficultés tenait au changement du positionnement réel de la SAED par rapport aux acteurs des sociétés rurales et en particulier, des Communes ; la SAED devait en effet établir/approfondir avec les Communes des relations de **partenariat et de collaboration** dans de nombreuses domaines, notamment l'étude et la connaissance des potentialités et des ressources, la mise en place d'outils et la gestion/suivi du foncier communal, la programmation et la réalisation d'actions de développement économique équitable, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des investissements et aménagements à usage collectif.

En préalable au démarrage des projets ASAAM et AIDEP des **Protocoles pilotes de Partenariat entre la SAED et chacune des Communes pressenties (8 à Matam, 10 à Podor)** ont précisé les termes, les engagements mutuels, les objectifs et l'ensemble des dispositions utiles à cette collaboration d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale pour l'aménagement de l'espace communal, la GRN et la gestion du foncier<sup>96</sup>.

Entre 2014 et aujourd'hui, tous les projets territoriaux confiés à la SAED et financés par l'AFD (ASAAM, AIDEP, APEFAM 1 et 2, DELTA) ont poursuivi, approfondi et amélioré cette approche territoriale, sans se départir pour autant du volet aménagement hydroagricole : 31 des 43 communes de la VFS ont signé des protocoles avec la SAED.

Les leçons tirées par les autorités des résultats de ces partenariats entre SAED et Communes en matière d'aménagements, de concertation, d'aide à la décision, de paix sociale, de règlement des litiges et conflits fonciers, etc. les a conduits à étendre l'expérience de la VFS et les dialogues corollaires à la Vallée de l'Anambé, au « Tiers Sud » du Sénégal.

L'AFD a répondu favorablement à cette demande et son équipe rurale accompagne aujourd'hui la SAED comme la SODAGRI (Société d'Irrigation de la vallée de l'Anambè, chargée du développement dans le Tiers Sud du Sénégal) sur la politique d'irrigation et aussi, sur cette approche territoriale.

Chaque projet a des objectifs de réalisations physiques d'infrastructures, aménagements et investissements communaux. Pour les atteindre, preuve doit être apportée de leur qualité technique (de la conception à la réalisation) mais aussi de la réalité des processus de concertation entre acteurs et de décision qui les accompagnent. Outre les questions de gestion, exploitation et maintenance, les aménagements de tout type (hydroagricoles, pastoraux, forestiers) fournissent l'opportunité de peaufiner les principes et procédures de la gestion foncière communale, en consolidant les

---

<sup>95</sup> Qui correspondent également à l'Acte 3 de la décentralisation et la « communalisation intégrale » du Sénégal, sans règlement pour autant de la question foncière communale.

<sup>96</sup> Il faut se rappeler que dans la législation en vigueur, l'Etat confie son domaine privé aux Communautés Rurales devenues Communes par l'Acte 3 de la Décentralisation (en 2014) et qui ont donc la responsabilité d'affecter/désaffecter des terres y compris à la SAED. Tout aménagement implique donc l'aval « foncier » des Communes, tant que la Loi sur le Domaine National de 1964 n'a pas été revisitée ou réformée.

compétences des acteurs, en améliorant et généralisant les outils de cartographie des ressources et du foncier (POAS, SIF, registres, procédures), en expérimentant des outils d'aide à la décision des Communes dans le choix et la réalisation des investissements à usage collectif financés sur des Fonds Annuels d'Investissement abondant le budget d'investissement mis à leur disposition par l'Etat.

L'équipe rurale de l'AFD a pour sa part tiré des leçons de l'expérience initiée au Sénégal (et en parallèle au Burkina, au Mali, en Mauritanie) et inscrit cette approche territoriale décentralisée dans ses axes prioritaires d'intervention et développé, depuis la décennie 2010, plusieurs projets fondés sur des principes analogues dans d'autres pays d'Afrique et des contextes politiques différents (Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Ouganda, RCA ...).

#### 2.5.5 La situation actuelle : conclusions partagées lors de l'Atelier de Saint Louis (octobre 2023)

Aujourd'hui, la VFS constitue un pôle de développement économique dynamique qui témoigne de la pertinence des choix du Sénégal, dans la durée, en matière de développement du secteur agricole et rural.

Cette dynamique doit beaucoup à la constance des efforts de l'Etat et aux capacités de la SAED à s'adapter et contribuer aux évolutions du contexte politique national et aux modèles de développement internationaux. Cette dynamique doit aussi à la qualité des plateformes de dialogue à plusieurs échelles (locale, nationale, sous régionale) grâce auxquelles la SAED met en débat son expérience des deux enjeux au cœur de ses métiers : les politiques publiques d'irrigation et le développement territorial communal.

Ces plateformes de dialogue donnent à la SAED l'opportunité de partager ses approches et points de vue : (i) avec les sociétés rurales, organisations paysannes et socio-professionnelles (Unions hydrauliques, OP, Interprofessions filières, Organisations de Femmes, GIE, Centres associatifs de services), (ii) avec les acteurs institutionnels (Etat, Départements ministériels, démembrements et services locaux, Comité de Suivi de la LM, Communautés rurales aujourd'hui Communes, institutions de recherche, institutions intermédiaires, Banque agricole), (iii) avec les sociétés pair d'aménagement et d'irrigation du Sénégal (SODAGRI) et d'Afrique de l'Ouest et (iv) avec les PTF du secteur rural.

Organisé en octobre 2023, au terme d'une étude rétrospective AFD-CIRAD, l'Atelier de Saint Louis, a permis de tirer les leçons du chemin parcouru par les acteurs de la VFS, d'actualiser les défis à relever à court et moyen termes, pour parachever/poursuivre dans les meilleures conditions le développement de la VFS.

Ces défis relèvent, comme indiqués précédemment, de (i) l'efficacité de la politique d'aménagement hydroagricole, (ii) de la dynamique des partenariats avec les Communes, (iii) de la maintenance et de la pérennisation des infrastructures, (iv) de l'amélioration de la mise en valeur des aménagements et (v) de la commercialisation des productions agricoles.

Ces considérations partagées doivent être traduites en actions (Plan d'Action de Saint Louis ?) et présentées dans un document aux décideurs nationaux (ministre de l'Agriculture, Comité de Suivi de la Lettre de Mission, ministère des Finances), début 2024, une fois les élections présidentielles passées et un nouveau gouvernement installé.

A l'évidence, sur ces bases, le partenariat établi entre la France et le Sénégal depuis les indépendances pour la VFS et plus étroitement encore entre l'AFD et les acteurs de la VFS depuis les Assises de Ndiaye en 1997, devrait se poursuivre.

# 3. Rappel des thématiques clefs abordées par l'AFD dans son dialogue avec la SAED et ses tutelles

## 3.1. De l'irrigation aux filières et territoires des communes.

Le dialogue entre la SAED et ses tutelles d'une part, et l'AFD d'autre part, a porté pendant trois décennies sur les **infrastructures rurales (principalement d'irrigation)** et leur justification économique par leur mise en valeur, à travers des **filières agricoles** et en l'occurrence, les filières riz, tomate, oignon..

Pour des raisons inhérentes à son mandat au sein du dispositif français de coopération, l'AFD a au départ travaillé au plus près du terrain, dans des bassins de production comme la VFS et le Sud cotonnier et arachidier où elle a appuyé le **renforcement des maîtrises d'ouvrage et les institutions locales, les acteurs socioprofessionnels et les services d'appui**.

Ce faisant, jusqu'à la réforme de la Coopération française dans les années 2000, les leçons des projets de terrain financés par l'AFD n'étaient pas forcément prises en considération dans les choix de politiques publiques, définies par le Sénégal avec la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International.

Néanmoins, pendant une quarantaine d'années, au Sénégal comme dans les pays voisins, ces interventions « classiques » de développement de filières agricoles et d'irrigation ont nourri un dialogue entre acteurs locaux et équipes rurales de l'AFD.

Ce premier degré de dialogue d'ordre plutôt technique et économique, a été « secoué dans ses habitudes » et donc enrichi par l'amplification progressive de questions sociales, institutionnelles et politiques : partage et sécurisation du foncier, gouvernance décentralisée des ressources naturelles et des territoires, émergence des Communes, des organisations socio-professionnelles agricoles, des institutions de crédit, des centres de gestion, etc.

A partir des années 2000, face à la doxa libérale de la mondialisation des échanges comme moteur quasi exclusif du développement, des paradigmes nouveaux comme **les biens publics mondiaux (les BPM)**, ont émergé dans les discours de l'AFD et dans les arènes internationales du développement.

Les objectifs des projets développement, y compris ceux concernant le monde agricole et plus globalement rural devaient contribuer à la « production » de ces biens publics mondiaux, eau, biodiversité, climat, objet de grandes conventions internationales pour **l'environnement** signées par la France.

Par ailleurs, dans les années 2000-2010, l'AFD entendait répondre à des enjeux considérés alors comme plus importants que l'agriculture telles que l'urbanisation, l'énergie, les transports la mise à niveau des entreprises, le développement des services financiers, tout en prenant la suite du ministère de la Coopération pour le soutien aux systèmes de santé et l'éducation.

Ces grands changements stratégiques se sont traduits par une moindre importance, au moins en valeur relative, des financements consacrés par l'AFD à l'agriculture.

Comme par ailleurs, les financements en subvention ont été réduits, il s'est ouvert une période de « disette » pour les projets d'irrigation dans la VFS.

Mais le dialogue engagé par l'équipe rurale a néanmoins pu se poursuivre, grâce au Plan d'Action de Ndiaye et aux études thématiques engagées (maintenance, foncier, gestion de l'eau). Il a permis des avancées dans la nécessité de prise en compte des questions liées ; (i) à la **ressource en eau (disponibilité, accès, gestion)** et surtout à la **durabilité des infrastructures et des aménagements hydroagricoles** (gestion, exploitation et maintenance) ; (ii) à l'introduction dans la VFS des avancées de la **décentralisation et du transfert de prérogatives de l'Etat vers les Communes, notamment en matière de gouvernance communale des ressources naturelles, de foncier et d'investissement dans le développement des territoires communaux.**

Ces thématiques apparues avec la vague « décentralisation » des années 90, étaient déjà explorées par l'équipe AFD, sous d'autres géographies et ouvraient des perspectives nouvelles « **territoriales** » aux projets de développement en milieu rural, jusque-là limités **aux filières (vivrières ou agroindustrielles), aux infrastructures rurales et à l'irrigation** ; Elles ont été introduites dans le dialogue de la VFS, expérimentées et précisées dans le cadre du projet PACR Vallée, notamment pour ce qui concernait les procédures et outils de gestion du foncier communal et les mécanismes de mise en œuvre des Fonds Annuels d'investissements des Communes /FAI). En 1998, la SAED, forte de son mandat « d'aménagement de l'espace rural » donné par sa Lettre de Mission, s'est intéressée à ces thématiques, et a entrepris, avec l'Université et la Recherche, et en concertation avec des élus communaux de Ross-Bethio, le processus de production de d'outils de cartographie des potentialités/ressources des territoires et également, de gestion décentralisée du foncier (POAS, SIF), qui ont été affinés et bien utiles par la suite.

Enfin, le dialogue a été quasi permanent pendant toutes les années post libéralisation, sur l'économie des filières de production. Dans la VFS, à partir d'études solides (2003, 2009, 2012, 2019), il a permis **de faire la preuve de la restauration de la compétitivité du riz irrigué de la vallée par rapport aux riz importés** (en améliorant le service de l'eau, les rendements, les variétés, l'intensité culturale, les itinéraires techniques, le système de crédit), compétitivité contestée depuis les années 90 et ayant contribué à l'arrêt des projets d'irrigation de la Banque mondiale pendant 10 ans;

Cette histoire de longue durée a permis accessoirement :

- (i) De **renforcer les compétences des acteurs économiques, institutionnels et socio-professionnels intervenant dans la Vallée**, autour des filières, du service de l'eau, de la production agricole, de la gestion décentralisée des ressources, du foncier, des investissements locaux ou de la décentralisation.
- (ii) **De donner aux décideurs politiques nationaux des arguments de justification économique et sociale** de la politique d'aménagement et de mise en valeur agricole de la vallée, avec des informations sur le marché national du riz, les stratégies des importateurs et la répartition possible de la valeur ajoutée créée par la production nationale ;
- (iii) D'offrir à l'Etat et aux Communes **des solutions « politiques » et « techniques »** (POAS, SIF, CDI) **pour la gestion du foncier (irrigué ou non) par les Communes**, conformément à l'Acte II de la décentralisation et corollairement aux sociétés rurales de s'impliquer dans la préservation de leurs communs ;
- (iv) De faire du Sénégal un pays pionnier dans le renouvellement des politiques et approches de **l'irrigation** en Afrique.

## 3.2. En amont de l'irrigation : les piliers des stratégies de développement des territoires à potentiel irrigable : foncier et GIRE

### 3.2.1 Le foncier

**La « question foncière » a marqué l'actualité et agité les débats et opinions publiques dans tous les pays de la sous-région, de manière récurrente, durant les vingt-cinq dernières années.**

L'accès sécurisé au foncier rural est devenu problématique dans les zones géographiques à fort potentiel d'irrigation comme la VFS, ou la zone de l'Office du Niger et du delta intérieur du fleuve Niger.

Les aménagements de terres pour l'irrigation demandent d'énormes efforts financiers aux Etats que la communauté internationale soutient avec réticence. En conséquence, les terres aménagées pour l'irrigation sont rares alors que la demande « sociale » est très forte, comme en témoignent les migrations internes vers les zones aménagées, qui sont parfois plus fortes même que l'exode rural vers les villes. Manque de financement public et doxa libérale conduisent les Etats à laisser faire, voire à attirer des investisseurs privés (nationaux et internationaux) dont les exigences disproportionnées par rapport aux droits alloués aux paysans nationaux en matière de terres et d'eau posent souvent des problèmes. Par ailleurs, l'aménagement de terres pour l'irrigation modifie les parcours et l'accès à l'eau du bétail dans des territoires où la cohabitation de l'agriculture et de l'élevage est une base de l'économie et du pacte social. Au total, dès lors que les systèmes de régulation/gestion de la terre et des relations sociales autour de la terre sont, imprécis et inopérants, les modes d'accès à la terre irriguée peuvent être perçus comme inéquitable, source de litiges et de conflictualité.

Cette problématique justifie pleinement, a posteriori, que l'équipe rurale de l'AFD, dès les années 90 ait (i) considéré **la question foncière** comme un sujet transversal déterminant du développement des filières agricoles, (ii) accompagné la consolidation des réseaux d'experts et praticiens « fonciers » dans différents pays d'Afrique de l'Ouest et en Asie, (iii) assuré depuis 2005, la coordination et le financement des travaux du Comité technique foncier et développement (CTFD) qui réunit l'expertise opérationnelle et la recherche francophones, en France et dans les pays du Sud, (iv) suivi l'actualité des politiques foncières rurales en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, appuyé à la demande les processus de réforme et contribué à consolider les réseaux d'expertise et de recherche dans les pays partenaires.

Le réseau opérationnel d'échanges et de débat qui est issu de cette « préoccupation foncière » permet aujourd'hui, à toute une communauté d'acteurs francophones d'interagir en commun, de partager en toute cohérence les connaissances, les outils d'analyse et les principes d'appréciation des situations foncières, tel qu'elles se présentent dans le cadre des projets de développement, dans la VFS comme dans l'ensemble des géographies concernées par le portefeuille rural régional de l'AFD (et bien au-delà). A titre indicatif, c'est au sein du CTFD qu'ont été engagés, à l'initiative du Pr Etienne Leroy, membre fondateur du CTFD, les premiers travaux sur les Communs<sup>97</sup> ; Et c'est dans la suite de cette première analyse, que l'expérience autour du foncier dans la VFS a été repérée comme porteuse de « communs » et donné lieu à la présente étude.

---

<sup>97</sup> Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte (CTFD Septembre 2017/CIRAD/GREEN

### 3.2.2. La gestion intégrée des ressources en eau ...du bassin fluvial à la parcelle

L'Afrique au Sud du Sahara est la région du monde où l'irrigation est, en proportion des ressources disponibles, la moins développée. C'est le cas en particulier, dans la bande sahélienne. Investir plus dans l'irrigation est aujourd'hui une nécessité pour la sécurité alimentaire et l'emploi. Mais, outre qu'il faut des solutions aux questions de financement et de foncier évoquées, du fait du réchauffement climatique, du fait de la forte croissance de la demande en eau, en volume et en qualité, pour d'autres usages (potable, industrielle, écologique), il faut un dialogue très informé entre les parties-prenantes de toute ressource en eau. Cela vaut entre les pays riverains d'un fleuve comme entre les ayants-droits à l'eau d'un territoire et d'un périmètre. Cela nécessite des données (de la science), des institutions (organisations et règles), à différentes échelles spatiales : le bassin du fleuve, la commune ou le réseau d'irrigation. Cela concerne très directement le Sénégal, comme pays membre de l'OMVS, doté d'un « quota » d'eau à prélever dont il doit optimiser l'usage agricole pour son développement, mission de la SAED.

En prenant l'exemple du CTFD, opérationnel depuis 1996, l'équipe rurale de l'AFD a pu aussi matérialiser en 2011, un projet de mise en place d'un « réseau irrigation » équivalent, pour produire, capitaliser et partager les connaissances scientifiques sur **l'eau agricole** en se fondant sur l'état de la recherche et en particulier, sur l'expérience des nombreux projets d'irrigation réalisés ou en cours de réalisation, en Afrique de l'Ouest, au Maghreb et en Asie du Sud Est<sup>98</sup>. La maîtrise d'ouvrage et l'animation de ce projet ont été confiées par l'AFD à l'AFEID (Association Française pour l'Eau, l'Irrigation et le Drainage) et un Comité Scientifique et Technique pour l'Eau Agricole (COSTEA) a été mis en place et opère depuis une dizaine d'années. Dans la constitution de ses organes de gouvernance et pour mettre en exergue l'attention particulière accordée à l'irrigation en Afrique de l'Ouest, le COSTEA a trouvé en la SAED, forte de son expérience et de ses nombreux partenariats avec les acteurs de l'Eau Agricole (cf. supra) le **coordonnateur privilégié des réflexions et des recherches sur les politiques d'irrigation en Afrique de l'Ouest**. Ainsi, certains sujets du dialogue pluri décennal entre la SAED et l'équipe rurale de l'AFD ont été élargis et proposés, grâce aux travaux du COSTEA, aux 12 Sociétés d'Aménagement et de Gestion de l'Irrigation (SAGI) Ouest africaines.

Sans surprise, le choix de ces travaux prioritaires d'intérêt commun aux SAGI de 6 pays sahéliens (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Niger, Mauritanie et Tchad) ont porté, après consultation et choix des 12 sociétés, sur l'analyse comparative dans les 6 pays des éléments constitutifs de toute politique d'irrigation à savoir : le foncier irrigué, les politiques d'aménagement, la maintenance et la mise en valeur. Une réunion plénière a été organisée par la SAED en 2017/18, à l'initiative du COSTEA/AFD et s'est conclue par la création d'un Réseau Ouest Africain des SAGI (RAO/SAGI), dont la SAED puis l'ONAHA (Niger) ont assuré la coordination des travaux et échanges ainsi que la meilleure collaboration possible, avec l'initiative régionale PARIIS soutenue par la Banque Mondiale coordonnée par le CILSS.

---

<sup>98</sup> L'AFD intervient au Maghreb et en Asie du Sud Est depuis 1994 avec un axe irrigation, prioritaire en Asie et très développé avec les Offices marocains depuis deux décennies.

## 4. En guise de conclusion provisoire

Il ressort de cette étude que le dialogue entretenu, malgré des interruptions conjoncturelles, entre l'AFD et les autorités sénégalaises et en particulier entre la SAED et l'AFD autour des questions liées au développement de la VFS, s'est focalisé sur 5 **sujets fondamentaux et étroitement liés** dans toute problématique de développement rural.

1. Les **politiques publiques et les engagements financiers à moyen terme pour les investissements dans des infrastructures et des aménagements hydro agricoles destinés à l'irrigation**, qui sont déterminants pour les résultats quantitatifs et qualitatifs d'une Société d'Aménagement comme la SAED, en matière de programmation, de réalisations, de maintenance, de mise en valeur;
2. **L'économie de la filière riz** : objectifs fixés par le politique, production nationale de riz, fonctionnement amont et aval de la filière, suivi des cours et des marchés et compétitivité du riz sénégalais. Le riz et les multiples questions liées ont été des sujets majeurs de dialogue avec les ministres successifs de l'Agriculture, car depuis les années 2000 et l'élection du Pdt Wade, le riz est devenu « politique » comme l'arachide l'avait été et l'est toujours. La SAED comme les ministres sont considérés comme responsables/redevables de l'atteinte des objectifs proclamés, pour atteindre « l'autosatisfaction », « l'autosuffisance » en riz, ou aujourd'hui, la « sécurité alimentaire ». A l'occasion de chaque nouvelle stratégie présidentielle (le Plan REVA, la GOANA, le PNAR, les Stratégies de croissance accélérée puis de cadences accélérées), des subventions publiques sont annoncées (intrants, prix producteurs, équipements, crédit) et des objectifs ambitieux mais difficiles à réaliser à court terme sont annoncés. Dans le cas du riz, fixer des objectifs est logique et compréhensible de la part du politique, parce que les importations de riz coûtent cher au pays<sup>99</sup>, que les augmentations des prix du riz pour les urbains ont un impact social fort et que le niveau de production nationale a un impact direct sur l'objectif de sécurité alimentaire. Mais pour tous les opérateurs de terrain qui ont à lever les multiples contraintes rencontrées à différents niveaux, le plus important serait de disposer de mesures de politique agricole, foncière, de crédit et d'irrigation cohérentes, pragmatiques et à la portée des institutions et des acteurs nationaux ; Comme relevé par l'Atelier de Saint Louis, un engagement ferme de l'Etat pour financer les aménagements et l'application de ces mesures/décisions politiques relatives au crédit agricole et aux différentes fonctions économiques/commerciales liées à la filière riz, pèseraient plus certainement sur l'augmentation du seuil de production de riz dans la VFS, et au Sénégal.
3. **Les évolutions institutionnelles et la réorganisation interne de la SAED** sur le long terme, afin de pouvoir répondre à ses mandats nouveaux et notamment celui d'accompagner les Communes dans l'aménagement de l'espace de leur territoire, ainsi que dans la gestion foncière (selon les outils déclarés comme appropriés par la SAED : les POAS, la CDI, le registre foncier, la cartographie du foncier -attributions-).

---

<sup>99</sup> Le niveau des importations oscille entre 650 000 et 1 million de tonnes de riz. En comparaison, la production de la VFS est de 400 000 t de paddy, soit 300 000 t de riz usiné et qu'elle doit donc à minima doubler.

C'est ainsi que les projets territoriaux Matam (ASAAM et APEFAM1/2, 2013/17) puis Podor/AIDEP (2015/16) et enfin DELTA (2018/19), ont été introduits et expérimentés dans 8 communes de Matam, 10 de Podor et 13 de Dagana/Lac de Guiers, avec des fortes composantes de travaux d'aménagement hydroagricole pour l'irrigation.

4. **Le renforcement des compétences et capacités des institutions et des acteurs socio-professionnels intervenant dans la VFS.** Les institutions représentant l'Etat au niveau local et les acteurs du monde rural devaient « construire du commun » dans leurs pratiques et leurs actions. Sans compétences et capacités, le dialogue entre acteurs devient difficile voire inefficace. C'est pourquoi des appuis aux institutions (Etat, SAED, Communes), organisations (OPA), associations (élus) ont été systématiquement intégrés dans les objectifs des projets appuyés par l'AFD..
5. **Le suivi des évolutions du contexte de développement rural, liées à la réforme foncière et à la dynamique de décentralisation.** A force de persévérance et d'insistance, la SAED a acquis une sensibilité particulière (et sans doute assez exceptionnelle dans l'appareil de l'Etat) à la réalité et l'acuité de la question foncière. Pour l'irrigation, pour les relations entre agriculteurs et éleveurs, pour les attributions au secteur privé, pour la paix sociale. Au fil des ans et des progrès dans la mise au point d'outils de concertation et de gestion foncière décentralisée au niveau des communes, cet intérêt a abouti à l'intégration, dans chaque projet d'irrigation soutenu par l'AFD, d'une composante foncière (gestion communale) et une composante d'investissements à intérêt, usage et gouvernance communale (Fonds Annuels d'Investissements communaux).

L'Atelier de Saint Louis a permis à la SAED, en 3 jours de débats avec l'ensemble des acteurs de la Vallée, de revisiter et de valider les constats partagés, d'évoquer les contraintes et enjeux récurrents et de se projeter à moyen terme, pour proposer à l'Etat une nouvelle doctrine d'intervention et un nouveau partenariat solide avec les Communes pour l'avenir...

Pour l'AFD, un atelier de restitution de l'étude a été organisé en décembre 2023 et plusieurs options sont ouvertes, pour donner en interne, des suites éventuelles à ce travail rétrospectif. En termes de réflexion, capitalisation, communication ou de formation. Aussi pour mettre en exergue l'importance des échanges et du partage d'expérience avec les pays partenaires, les maîtres d'ouvrage et les acteurs du monde rural, à l'instar du Sénégal, de la Vallée du Fleuve Sénégal ou d'autres géographies.

Pour simplement ne pas perdre la mémoire accumulée sur plusieurs décennies par plusieurs générations d'équipes chargées de projets du secteur rural et de partenaires qui ont maintenu avec constance dans leurs pratiques professionnelles, la quête de sens et le dialogue qu'impliquent les métiers du développement.

## **Annexe 1 : la Déclaration de Dakar (2014) signée par 9 délégations de pays de la sous –région et relative au foncier et au développement territorial**

Le séminaire de Dakar « sur les outils d’accompagnement de la gestion et de la sécurisation du foncier dans les territoires ruraux d’Afrique de l’Ouest et du Centre », organisé par la SAED et l’AFD en 2014 émet pour sa part des recommandations spécifiques sur les questions foncières :

1. Procéder au niveau national, à un plaidoyer pour des réformes juridiques et institutionnelles adaptées ; porter ce plaidoyer au niveau régional en tenant compte des directives de l’Union Africaine, et de la FAO, à travers un réseau à constituer dans le prolongement de la Déclaration de Dakar ;
2. S’assurer d’une convergence des politiques de décentralisation, des politiques foncières et des politiques agricoles et de développement rural,
3. Encadrer l’accès des investisseurs dans le cadre des politiques agricoles et foncières assurant un équilibre entre exploitations familiales et agrobusiness,
4. Mettre en place dans les pays, des dispositifs de réflexion-débat participatif et inclusif pour définir ou réactualiser les politiques foncières (structures de pilotage, de concertation, états généraux, assises, etc.) ;
5. Privilégier le niveau décentralisé le plus pertinent pour assurer la gestion optimale des ressources foncières et l’acceptation des décisions d’affectation de l’espace par les usagers ; l’opérationnalisation devant procéder selon les contextes de niveaux de validation appropriés.
6. Promouvoir des mécanismes de contrôle citoyen et des voies de recours à l’égard des décisions concernant le foncier et émanant de l’Etat ou des Collectivités locales ;
7. Instituer des outils et des mécanismes de contractualisation (chartes, conventions, contrats plans, cahiers des charges) concertés entre les différents acteurs concernés par la mise en valeur de ressources mobilisables dans le cadre d’investissements publics (Etat, Collectivités) ou privés ; ces instruments contractuels devront définir des conditions minimales de mise en valeur durable.
8. Renforcer les capacités humaines (personnel, formation...) et les ressources financières (dotation de l’Etat, budget des collectivités locales, fiscalité locale) des CL pour pérenniser les outils de gestion du foncier et en faire une priorité.
9. Mettre en place un dispositif d’appui technique et de Suivi évaluation au niveau des collectivités locales pour aider à la gestion du foncier (prestataires privés, services techniques, société civile, chercheurs, etc.)

## ANNEXE 2 :

### L'appréhension et la prise en compte de la Question Foncière (QF) par l'AFD dans le cadre des projets ruraux en ASS,

*Et en particulier, dans la VFS et au niveau national au Sénégal*

#### **Repères chronologiques et contextuels :**

La question foncière, jusqu'à la **réforme de la coopération en 2005**, a été considérée comme éminemment politique et relevant à ce titre du Ministère (de la coopération puis des Affaires étrangères et européennes). Avant cette réforme et le transfert de la « Gouvernance démocratique » en 2010, l'AFD n'était pas habilitée à traiter de sujets d'ordre institutionnel ou politique, à l'exception du cadre strict des besoins des **projets de terrain** qu'elle appuyait, si la question se posait comme une contrainte à la réalisation des objectifs assignés.

C'est donc la Coopération française qui a mobilisé en premier, dans les 40 ans qui ont suivi les indépendances des pays de la sous-région et dans le cadre des accords intergouvernementaux ou d'assistance technique aux ministères, l'expertise de juristes, anthropologues, sociologues ou agroéconomistes pour s'intéresser à la question foncière (QF) et suivre l'élaboration des textes de Loi<sup>100</sup>, des Codes et des cadres réglementaires nationaux sur le sujet, sans aucune implication officielle ou intérêt particulier institutionnel de la part de l'AFD pour le sujet, considéré comme complexe et dépassant les compétences supposées d'une institution financière. Il en a été de même pour toutes les questions politiques liées aux sujets régaliens et en particulier aux dynamiques de décentralisation, engagées en Afrique de l'Ouest dans les années 90, suite au discours de la Baule de F. Mitterrand<sup>101</sup>.

En 1996, sur la base de l'expérience accumulée des chercheurs, universitaires, acteurs Nord/Sud des questions de développement et l'intérêt « transversal » suscité par le foncier<sup>102</sup> s'est créé, au niveau du Ministère de la Coopération, un premier Comité technique foncier francophone, avec l'ambition d'y associer un réseau de chercheurs/universitaires des pays de la sous-région.

Pendant les premières années de ce Comité, l'AFD y a été représentée par des ingénieurs du Département Afrique de l'Ouest, division rurale<sup>103</sup>, et leur présence aux réunions « scientifiques » du Comité leur permettait de s'informer de l'actualité foncière en Afrique et des résultats des recherches et analyses scientifiques entreprises en sciences humaines et politiques (par l'Orstom/IRD, l'Université, le CNRS).

Ce Comité, plutôt dominé par les chercheurs et universitaires (juristes, anthropologues, historiens) et comprenant en ses membres fondateurs le FIEF/ géomètres experts a été transféré à l'AFD lors de la

---

<sup>100</sup> Code Rural du Niger, Loi sur le Domaine National du Sénégal, Code Domanial et Foncier du Mali, Chartes pastorales, codes Forestiers, Lois foncières du Burkina, du Bénin, de RCI ... mais également Codes des Collectivités locales, Lois d'orientation agricoles ou textes de décentralisation, sans exclusive.

<sup>101</sup> Annulation de la Dette, gouvernance, démocratisation.

<sup>102</sup> Outre les aspects juridiques et politiques, la QF est au cœur des problématiques rurales territorialisées/décentralisées, des questions d'habitat en milieu urbain et périurbain, dans le cadre plus général des relations entre Etat et Sociétés.

<sup>103</sup> Successivement Christian Barrier, Jean Claude Devèze, Constance Corbier-Barthaux, Philippe Dierricxs entre 1996 création du Comité et la réforme de la Coopération qui a transféré le financement FSD dédié à l'AFD.

réforme de 2005 ; Son organisation et son mode de fonctionnement ont été modifiés, et il a évolué vers un CTFD (Comité technique foncier- développement), se présentant comme une plateforme francophone multi acteurs sur le foncier. A cette occasion, le CTFD s'est ouvert à la société civile et à des ONG spécialisées (GRET, AGTER, AVSF..), des opérateurs de développement, des notaires et des professionnels confrontés aux questions et enjeux fonciers d'ordre scientifique mais surtout opérationnel et politique.

Dès le transfert en 2005, la division ARB a partagé la co-Présidence avec le département gouvernance en charge du foncier du MAE, et l'AFD<sup>104</sup>, en reprenant le FSP dédié aux travaux du CTFD, a accepté d'en assurer la maîtrise d'ouvrage et le financement des travaux. Le secrétariat technique, administratif et scientifique a été maintenu auprès du GRETE et a assuré le fonctionnement du Comité et la réalisation des travaux de recherche ainsi que les publications sur des thématiques variées liées au foncier (cf le site dédié [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)). Le CTFD est progressivement devenu la plateforme/vitrine de l'expérience empirique et des connaissances sur le foncier acquises par la communauté francophone Nord /Sud et mises à disposition du public et de tous les agents de l'AFD. Le secrétariat technique et scientifique du CTFD ainsi que l'animation du réseau aujourd'hui élargi à plusieurs (8) plateformes nationales en Afrique et la gestion du site sont toujours assurés par le GRETE, coopté par le ministère au départ, contractualisé en gré à gré lors du premier concours à faible montant de l'AFD (2005-2010) puis recruté sur appel d'offres pour le dernier financement en cours des travaux du CTFD en 2018 ( 4 projets CZZ se sont succédés depuis 2005).

La montée en puissance de la question foncière sous des formes diverses dans l'actualité internationale, la mobilisation contre l'accaparement des terres, les débats idéologiques avec la Banque mondiale ou les processus de réforme des législations foncières africaines ont fortement mobilisé l'expertise et les réflexions du Comité foncier animé par l'AFD et le MEAE dans la décennie 2005-2015. Les lois portant sur la décentralisation, la création de Communes ou les évolutions et réformes du foncier dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et à Madagascar, étroitement suivies par le CTFD ont lié la préoccupation foncière aux questions de développement des territoires ruraux.

Les processus de réforme des politiques et lois s'appliquant au foncier rural ont également été suivis de près, sur la durée, par les membres du CTFD.

Ainsi, le CIS rural 2010-2012 et encore plus celui de 2012-2016 font de la sécurisation foncière une des questions stratégiques devant être traitées par l'AFD tant au niveau international, que via des appuis institutionnels aux ministères et administrations concernés des pays partenaires, ou encore à travers des actions spécifiques des projets de développement au niveau local. L'équipe rurale s'est impliquée en mobilisant des financements directs (Fonds d'études et de préparation de projets, mis à disposition des pays) pour la préparation et mises en débat de feuilles de route de réforme foncière (Benin, Mali, Sénégal), restées dans la plupart des cas inappliquées, par manque de volonté politique.

La gouvernance des ressources et des territoires ruraux devient, dans les années 2010-2020, un des axes prioritaires d'intervention en milieu rural pour l'AFD/ARB. Les projets font grande part aux communs de ressources et à la gouvernance foncière, particulièrement dans le contexte des pays ayant réussi à mettre en place des réformes législatives créant des communes avec des prérogatives ou un rôle majeur dans la régulation et la gestion du foncier rural (organisation de la concertation sur les potentialités et les usages de la terre, la cartographie des droits de propriété et d'usage, numérisation et formalisation des droits, enregistrement et maintenance des registres d'attribution et plans cadastraux).

Le modèle du CTFD (intérêt de l'AFD pour un sujet transversal, portage par des équipes opérationnelles, production et partage de connaissances, mise en œuvre opérationnelle dans le cadre

---

<sup>104</sup> Co présidence assurée pour l'AFD par la division ARB (Vatché Papazian de 2005 à 2018, puis par Mathieu Boche entre 2019 et 2021, et actuellement par Hélène Julien)

des projets sectoriels de terrain) a été pris comme exemple dans les 20 dernières années, pour mettre en place au niveau de ARB, des CZZ multi pays dédiés entre autres à l'irrigation/eau agricole (COSTEA), aux problématiques forestières et potentiellement d'autres sujets fédérateurs transversaux (organisations paysannes/inter réseaux, océan, pêche, décentralisation, territoires, filières.). Plusieurs évaluations internes et externes ont souligné le grand intérêt de cristalliser autour de pôles thématiques fédérateurs l'expertise opérationnelle, les réseaux de recherche, les ONG et les partenaires du Sud pour produire et partager la connaissance, entretenir le dialogue, suivre et s'adapter aux contextes politiques, valoriser l'expérience acquise, améliorer la qualité des projets et réduire les risques opérationnels.

A l'heure où les situations de crise se multiplient et que les relations de partenariat entre la France et plusieurs pays sahéliens se dégradent, le cheminement de l'équipe rurale de l'AFD et les liens solides tissés avec les partenaires de terrain (autour de sujets/thématiques transversales d'intérêt commun à l'instar de l'irrigation, de la décentralisation ou de la question foncière) et consolidés au sein du CTFD<sup>105</sup> et de ses démembrements dans 8 pays partenaires, témoignent de la pertinence des approches développées par ARB. Les projets de développement territorial (communal, régional) qui s'en sont inspirés ont fait le choix du nexus foncier/gouvernance des ressources/investissements communaux pour ouvrir des perspectives de paix sociale en milieu rural. A l'instar des projets de développement au Sénégal (Vallée du Fleuve Sénégal et projet Tiers Sud), du Mali (projet Office du Niger/Pastoralisme en 4 ème Région ou du Burkina (projets de développement des Communes de l'Ouest ou de l'Est)<sup>106</sup> Burkina).

#### Frise chronologique : L'AFD et la question foncière (QF) /gouvernance territoriale

Sans avoir pu remonter plus loin, pour l'équipe rurale de l'AFD, la QF et les dynamiques territoriales ont suivi la chronologie suivante :

##### **1985/87 : Burkina Faso**

Accompagnement, à la demande de Thomas Sankara<sup>107</sup>, de l'application de la RAF (Réorganisation Agraire et Foncière) de 1984 : premier projet de **Gestion des Terroirs** (délimitation des limites socialement reconnues des terroirs lignagers, identification des maîtrises foncières, cartographie) entrepris au niveau expérimental, en collaboration avec la KfW et auquel la Banque s'est joint, à son retour au Burkina, en 89, pour en faire un programme national PNGT Villageois.

**1987-1992** : Première phase du **Projet de Recherche/Développement de Fara Poura** (approche expérimentale de Gestion des Terroirs dans l'arrondissement d'implantation d'une mine d'or, attirant un courant de migrants en provenance des plateaux mossi du Nord). Ce projet, confié au CIRAD, a fait office de laboratoire expérimental des premiers pas de la recherche agronomique dans la problématique territoriale, précédant la création du département TERA -Territoires et Acteurs-, aujourd'hui TETRIS.

**1988** : **Premiers PFR (Plans Fonciers Ruraux)** réalisés à l'UP1/Zorgho, pour sécuriser les affectataires de terres aménagées sur le périmètre irrigué.

---

<sup>105</sup> Dont le dernier atelier tenu en février 2023 à Saint Louis du Sénégal et portant sur l'avancement/l'actualité des politiques foncières depuis 25 ans a réuni une centaine de participants de 9 pays de la sous-région

<sup>106</sup> Projets interrompus avec les évolutions récentes des relations diplomatiques/politiques entre ces pays et la France.

<sup>107</sup> A une époque où le FMI et la Banque avaient interrompu leurs missions au Burkina et où le directeur de l'agence CCCE, François Peyredieu du Charlat, entretenait un dialogue hebdomadaire de qualité avec T. Sankara, entre autre autour du foncier et de la gestion des terroirs..

Plus globalement, ébauche d'outils de sécurisation du foncier aménagé et affecté dans les périmètres publics d'irrigation au Burkina Faso, bénéficiant de financements de la CCCE/AFD et confrontés à des revendications des ayants-droits coutumiers (Périmètre de Petit Bagré, Unité de Production 1 de Zorgho, études foncières de préparation du barrage de Bagré, périmètres maraichers de la vallée du Sourou..). ;

**1989 : Séminaire sur les savoirs populaires :** organisé à Bobo Dioulasso à l'initiative de chercheurs, assistants techniques, experts et universitaires en sciences humaines en poste au Burkina et pays voisins (Yannick Jaffré, Jean Pierre Olivier de Sardan, Jacky Bouju, Danièle Kintz et Elisabeth Pacquot du GRET). Séminaire qui a donné lieu à une publication du ministère de la Coopération et qui a mis en orbite l'idée de créer l'APAD (Association pour l'Anthropologie africaine et le développement). Agence CCCE de Ouagadougou invitée et présente.

### **Fin des années 80-années 90**

**Evolution des projets Gestion des Terroirs vers des projets territoriaux :** Au Burkina toujours, dans 5 des 45 provinces administratives, les leçons et contraintes des projets RD de gestion des terroirs contribuent à donner naissance à des **Projets de développement rural intégré (PDRI)** dans les provinces du Yatenga, de la Tapoa, du Houet, de la kossi et du Mouhoun, inspirés par l'expérience pilote des projets Gestion des Terroirs et de Fara poura. Les PDRI provinciaux Introdusent les concepts **d'approches pluridisciplinaires par des équipes mobiles de techniciens associés à des universitaires en sciences humaines (sociologues, géographes, anthropologues, historiens)**<sup>108</sup> pour élaborer, avec les populations, des actions de **GRN et de développement local** au niveau d'unités socio spatiales déterminées dans le découpage territorial (terroirs lignagers, villages, arrondissements, provinces), en s'appuyant sur la décision d'acteurs locaux légitimes.

On peut considérer que ces premiers **projets de développement local (PDL)**, qui ont perduré au **Burkina** pendant une vingtaine d'années<sup>109</sup>, ont constitué un champ expérimental à grande échelle et ont préfiguré le cadre institutionnel des projets de gestion décentralisée des ressources et des territoires communaux promus par l'AFD d'aujourd'hui.

Il faut se rappeler qu'à l'époque, dans la plupart des pays à l'exception du Sénégal<sup>110</sup>, la décentralisation, et encore moins la tenue d'élections locales, n'étaient à l'ordre du jour. Le découpage territorial était uniquement administratif, les communes n'existaient pas en milieu rural<sup>111</sup>, le foncier relevait encore essentiellement du domaine de l'Etat et la **dualité juridique** entre les lois foncières édictées par les Etats et les droits coutumiers auxquels se référaient les sociétés rurales caractérisait la situation du cadre légal foncier de la plupart des pays de la sous- région.

**1992-1996 Afrique de l'Ouest :** Années importantes pour la sous-région. Aspirations démocratiques se traduisent pour les pays par multipartisme, changements politiques, dynamique de décentralisation, et pour les projets, par responsabilisation des acteurs et gouvernance locale.

---

<sup>108</sup> Peut-être faut-il rappeler, que c'est dans le Yatenga, plateau désertique ayant souffert des sécheresses des années 70, que les travaux de Michel Izard et de géographes de l'IRD comme Jean Yves Marchal avaient mis en exergue le concept de Terroir comme unité socio spatiale pertinente de croisement des ressources, de l'organisation sociale, des pouvoirs et des décisions.

<sup>109</sup> Après la création des Communes en 2004/2005 et l'adoption d'une nouvelle réglementation foncière (en 2008), les Projets communaux de l'Ouest puis de l'Est ont pris le relais des PDL.

<sup>110</sup> Où l'Acte 1 de la décentralisation avait créé les communautés rurales (CR) dès 1972, en les dotant de légitimité électorale et, au fur et à mesure, de prérogatives et de compétences transférées par l'Etat (1996) notamment pour la gestion des RN et du foncier relevant du domaine privé de l'Etat.

<sup>111</sup> Communes créées au Burkina en 2006, après l'adoption du cadre de la décentralisation

Pendant que le Burkina expérimentait dans les projets de développement local provinciaux (PADL), des cadres institutionnels territoriaux préfigurant la décentralisation et les futures communes, l'actualité **au Mali** s'est accélérée (avec la chute de Moussa Traoré, la naissance de la Troisième République (1991-1992), l'organisation d'Assises nationales sur le foncier) et a occupé le devant de la scène en matière d'innovations et de changements.

Les projets de développement sectoriels soutenus par l'AFD (filière coton, développement de l'élevage, plantations forestières, restructuration des marchés céréaliers, divers projets d'irrigation à l'Office du Niger, à Kayes, à Mopti, développement de la région de Gao en préparation) ont laissé la place à des approches et problématiques plus holistiques de GRN et associé des acteurs, notamment professionnels du monde rural (OP, Syndicats paysans, Associations Villageoises) dans leur mise en œuvre. C'est ainsi que les interventions dans le secteur rural ont évolué pendant la décennie 90 vers des Projets de Développement Régionaux /territoriaux (Gao 7<sup>ème</sup> Région, Tombouctou 6<sup>ème</sup> Région, Aménagements pastoraux en 3<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> Régions, Zones cotonnières en 1<sup>ère</sup> et 3<sup>ème</sup> Régions, Gestion participative des Forêts classées autour de Bamako, liste non exhaustive).

Au Mali toujours, mise en place (en 1992/93 et jusqu'en 96) par l'AFD du premier OFM (**Observatoire du Foncier**) en Afrique. Pour **caractériser les situations foncières** de terrain (zones cotonnières saturées, irrigation à l'ON, grand nord, zones agropastorales et forestières, zones pionnières, zones périurbaines), **analyser le corpus juridique foncier et accompagner le traitement du foncier dans le cadre de la dynamique de décentralisation**, objectif politique cher au Président Konaré, nouvellement et démocratiquement élu. L'idée et l'intérêt de cet Observatoire, porté par le Pr Etienne Leroy et un réseau de chercheurs juristes et anthropologues du Nord et du Sud (APREFA) a séduit les gouvernants maliens qui ont sollicité l'AFD pour le matérialiser, dans les 5 contextes géographiques de l'agriculture malienne.

En parallèle, l'AFD a octroyé en 1993 un concours de faible montant pour accompagner les travaux **de la Mission de Décentralisation**, nouvellement mise en place dans la perspective politique de « légitimer la perception de l'Etat aux yeux du pays réel »<sup>112</sup>, de définir et mettre en œuvre une politique de décentralisation et de transférer compétences et moyens aux Communes en gestation (création officielle des communes et découpage territorial en 1997).

Dans ce cadre, l'agence AFD de Bamako (avec le Canada et entraînant le SCAC dans le sillage) a contribué à la création, autour de la Mission de décentralisation dirigée par Ousmane Sy qui en était le principal artisan, d'un groupe de travail des partenaires au développement souhaitant accompagner la dynamique de décentralisation et auquel plusieurs pays européens, l'USAID et les pays nordiques se sont associés. Ce groupe très actif est resté opérationnel sur la durée et a alimenté la réflexion et l'action pour la mise en place de la politique de décentralisation en 1997 (création de 700 Communes, délimitation et préparation des élections locales).

## **1996- années 2000**

En s'appuyant sur les avancées de la décentralisation, l'AFD a instruit et financé à partir de 1998, les premiers PADC (**Projets d'appui au développement communal**) au Mali ainsi que la mise en place de l'ANICT (**Agence Nationale pour les Investissements des Collectivités Territoriales**) comme outil de financement des investissements locaux, avec le soutien des bailleurs européens (AFD, UE, Allemagne)

Le Mali avait pris, dans le contexte politique favorable des années 90, avec cette accélération dans la décentralisation et la mise en place de l'Observatoire foncier, une avance sur les pays voisins. Pendant cette même période, le Burkina continuait le Projets de Gestion des terroirs villageois et les projets de

---

<sup>112</sup> Image détériorée après plus de 20 ans de règne de Moussa Traoré

Développement Local (PADL), le Bénin les PGRN (gestion des ressources naturelles) et **l'AFD organisait à Paris, en 2000, un colloque interne sur l'articulation, en Afrique de l'Ouest, des concepts de Développement Local avec la Décentralisation, mettant en avant le rôle de l'échelle des Communes déjà créées déjà dans plusieurs pays (Mali, Bénin, Communautés rurales au Sénégal) ou en gestation comme au Burkina.**

Il a fallu en effet une décennie de plus au Burkina, pour réunir des groupes interministériels de travail, définir une politique foncière, tirer les leçons des multiples projets de développement local (PADL) avant de formaliser le cadre de la décentralisation, de créer des Communes rurales sur l'espace géographique des territoires administratifs des Arrondissements (2005), organiser les premières élections locales (2006), mettre en place un outil de financement des investissements des collectivités territoriales (FNICT) et promulguer la Loi foncière (2008) et ses décrets d'application.

L'AFD a pris acte de ces évolutions et accepté d'instruire et de financer à partir de 2008, le premier **projet d'appui aux communes rurales des 3 provinces de l'Ouest du Burkina** avec une composante foncière spécifique (Observatoire du Foncier, installation de services fonciers communaux, délivrance d'Attestations de Possession Foncière/APF) et des fonds dédiés aux investissements locaux des communes concernées. **Le concept de développement des territoires communaux, adossé au cadre institutionnel et financier de la décentralisation et impliquant les élus dans la décision et la maîtrise d'œuvre des actions prenait forme dans les approches de l'équipe rurale de l'AFD, du moins en Afrique de l'Ouest.**

Mais en attendant, c'est sur la base des expériences foncières dans ces deux pays et du dialogue établi dans ces années entre les acteurs français de la coopération et l'équipe rurale AFD, qu'a pris forme, en 1996, l'initiative du ministère de la Coopération de créer, sous l'égide du ministère et autour de l'APREFA et d'autres réseaux de chercheurs du Nord et du Sud, le premier Comité foncier francophone, qui a donné naissance quelques années plus tard au CTFD.

**1996-2000** étaient également des années de réformes et de réflexions importantes au **Sénégal**, avec les débats sur le Plan d'Action Foncier, l'Acte 2 de la Décentralisation, le Plan d'Action de Ndiaye dans la VFS, la Nouvelle Politique Agricole et le Plan de Relance de l'Arachide (cf. texte principal). C'est dans cette période, que la dynamique de décentralisation s'est traduite par la création d'un groupe de travail des bailleurs, animé par la France et le Canada (à l'exemple du Mali) et que l'idée **d'appuyer la décentralisation** en milieu rural a germé au Sénégal<sup>113</sup>, permettant à l'AFD de formaliser un **projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (ADDEL) au Sénégal Oriental et à Bakel**. Ce projet a opéré des années 2003 jusqu'en 2009, en se consacrant à améliorer la maîtrise d'ouvrage/d'œuvre dans les aspects techniques, institutionnels et financiers des investissements locaux et des infrastructures, dans les domaines de compétences transférés aux Communautés rurales par l'Acte 2 (cf. texte principal). Mais le projet ADDEL ne prévoyait aucune activité dans le domaine du foncier ou de la gouvernance des ressources naturelles.

Il a fallu l'avancement du Plan d'Action de Ndiaye, les études sur le foncier réalisées dans ce cadre, les leçons d'ADDEL et un contexte politique particulier pour que le **Projet d'Appui aux Communes Rurales (PACR)** de la Vallée voit le jour (2004-2011), avec une composante spécifique sur le foncier et des fonds d'investissement destinés à des réalisations à intérêt collectif, dans 9 communautés rurales

---

<sup>113</sup> Entre 2000 et 2009, les Documents Cadres de Partenariat (DCP) ne considéraient pas le secteur agricole et rural comme prioritaires. Il était donc impossible pour l'équipe rurale de poursuivre ses interventions « traditionnelles » infrastructures, filières...Raison additionnelle pour introduire les projets d'appui à la décentralisation comme ADDEL.

pilotes .Le PACR a eu un rôle pilote pour les projets territoriaux de l'AFD qui ont suivi dans la vallée, sous maîtrise d'œuvre de la SAED et une implication chaque fois plus grande des Communes.

### **Projets territoriaux de l'AFD avec composante foncière (2010-2022)**

Au Sénégal : Mise en œuvre des projets de développement économique des territoires dans 8 grandes Communes de Matam (ASAAM en 2013, APEFAM en 2014), 10 Communes de l'Île à Morphil (Podor/AIDEP en 2016) et 13 Communes de Dagana et du Lac de Guiers (DELTA en 2018) ;

Ces projets ont permis progressivement de clarifier la situation foncière des Communes, préciser les outils de sécurisation du foncier irrigué, formaliser les conditions d'aménagement et d'affectation, initier la création et l'entretien du registre foncier communal et d'élargir le champ de compétence des communes à la sécurisation des espaces et terres dédiées à l'élevage pastoral ou aux forêts. Parallèlement, les innovations dans les processus de décision et la maîtrise d'œuvre des investissements locaux initiées par ces projets ont amélioré sans conteste les relations des acteurs et des institutions opérant dans les territoires des communes.

### **Le CTFD**

Aujourd'hui, le CTFD, avec un réseau international d'acteurs partenaires dans le monde (Afrique, Asie, Maghreb, Amérique latine), des comités fonciers pays créés dans 8 pays d'Afrique de l'Ouest/Madagascar et un site actif dédié au foncier regroupant informations, travaux collectifs, recherches, débats, connaissances et nombreuses publications depuis presque 30 ans, permet à l'ensemble des acteurs francophones intéressés comme à l'AFD, de disposer de toute information et analyse utiles aux opérations et projets impliquant la question des terres et de participer activement aux débats et Forums internationaux ou régionaux ;

**Mais par-dessus tout, l'histoire de la question foncière en Afrique de l'Ouest<sup>114</sup> témoigne, sur la durée, à l'instar du dialogue autour de la VFS, de l'Office du Niger ou de toute géographie d'intervention sur de longues périodes, de la spécificité des approches et dialogues construits et alimentés par l'équipe rurale de l'AFD, sur le principe d'un travail à faire en commun, sur la base d'un partenariat fondé sur la confiance mutuelle, avec les acteurs locaux et nationaux, autour de sujets d'intérêt partagé, afin de rechercher ensemble, en commun, des solutions adaptées à la complexité des contextes et des situations en milieu rural.**

Le Forum rural mondial (2006, Berlin) réunissant un grand nombre d'acteurs de tous bords du développement en milieu rural, avait été conclu par Dr. Ibrahim Mayaki, ancien PM du Niger et en partance pour prendre la direction de l'équipe dirigeante du NEPAD, par cette boutade :

**«... Et comme dit Lacan de l'Amour,**

**Le développement c'est de vouloir donner quelque chose qu'on n'a pas**

**A quelqu'un qui n'en veut pas ».**

On ne peut pas savoir clairement, si la démarche foncièrement proche du terrain et le dialogue de confiance établi avec les acteurs locaux par l'équipe rurale de l'AFD ont changé les termes de cette boutade mais au regard de l'évolution des contextes politico diplomatiques des pays sahéliens, l'expérience de la VFS donne à y réfléchir.

---

<sup>114</sup> Qui mérite certainement d'être complétée par ARB sur les expériences empiriques omises dans cette chronologie (Côte d'Ivoire, Bénin, Code rural du Niger, Cameroun, Madagascar, Guinée.)

## Annexe : acronymes utilisés

3PRD	Projet de Promotion de Partenariats Rizicoles dans le Delta
ADDEL	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local
ADRAO	Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest aujourd'hui AFRICA
AFD	Agence Française de Développement
AHAs	Aménagements hydroagricoles
AIDEP	Agriculture Irriguée et Développement économique des territoires ruraux (Podor)
ANCAR	Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural
APD	Avant projet détaillé
APEFAM	Appui à la Promotion des Exploitations Familiales (Région de Matam)
APIX	Agence de Promotion des Investissements Extérieurs
APS	Avant projet sommaire
ASAAM	projet Appui à la Sécurité Alimentaire et à l'Accès au marché-Matam
ASS	Afrique Subsaharienne
BRLi	Bas Rhône Languedoc International
CACG	Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Economique
CDI	Charte du domaine irrigué
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CER France	Centres d'économie Rurale
CFD	Caisse française de Développement
CG	Centre de Gestion
CGER	Centres associatifs de gestion et d'économie rurale
CIFA	Centre Interprofessionnel de Formation aux métiers de l'Agriculture
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIRIZ	Comité Interprofessionnel du Riz
CNCAS	Caisse Nationale de Crédit Agricole Sénégal
CNIA	Comité National Interprofessionnel de l'Arachide
COSTEA	Comité Scientifique et Technique pour l'Eau Agricole
CR	Communautés Rurales
CTFD	Comité Technique Foncier Développement
DAIH	Direction des Aménagements et des Infrastructures Hydrauliques
DAM	Division Autonome de la Maintenance
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DCL	Direction des Collectivités Locales
DDAC	Division de l'Appui aux Communes Rurales
DDAR	Direction du Développement Agricole et Rural.
EIER	Ecole inter-Etats d'Ingénieurs de l'Equipement Rural
FAI	Fonds Annuel d'Investissement
FOMAED	Fonds de Maintenance des Adducteurs et Emissaires de Drainage I
FOMIIG	Fonds pour la maintenance des infrastructures d'intérêt général
FOMPI	Fonds de maintenance des périmètres irrigués
FOMUR	Fonds pour le renouvellement des équipements de pompage
GIC	Groupements d'Intérêt Communautaires
GIE	Groupements d'intérêt Economique
GIRARDEL	Groupe Interdisciplinaire de Recherche pour l'Appui à la planification Régionale et au Développement Local
GRN	Gestions des Ressources Naturelles

GRET	Groupe de Recherche et Echanges Technologiques
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
ISRA	Institut Sénégalais de Recherche Agronomique
JICA	Agence de coopération internationale japonaise
LBA	La Banque Agricole (ex CNCAS)
LDN	Loi sur le Domaine National
LM	Lettre de Mission
LOASP	Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
MCA	Millenium Challenge Account
MCC	Millenium Challenge Corporation
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MO	Maitrise d'ouvrage
MOD	Maitrise d'ouvrage déléguée
NEG	Normes d'Entretien et de Gestion
NPA	Nouvelle Politique Agricole
OMVS	Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal
OP	Organisations Paysannes
OPA	Organisations de Producteurs Agricoles
PACR	Projet d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée
PAF	Plan d'Action Foncier
PAPRIZ	Projet d'Amélioration de la Productivité du Riz
PASA	Programme d'ajustement du secteur agricole
PDIDAS	Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agribusiness au Sénégal
PDMAS	Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal
PDRG	Plan Directeur Rive Gauche (du fleuve Sénégal)
PDRI	projets de développement rural intégré
PFR	Plan foncier rural
PNAR	Programme National d'Autosuffisance en Riz
POAS	Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols
POS	Plans d'Orientation Stratégique
PROCASEF	Programme de Cadastrage, Sécurisation du Foncier
PSI	Pôle Systèmes Irrigués de l'ISRA
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAO/SAGI	Réseau Ouest Africain des Sociétés d'Aménagement et de Gestion de l'irrigation
SAED	Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta
SCP	Société du Canal de Provence
SFD	Systèmes financiers Décentralisés SFD
SIF	Système d'information foncière
SODAGRI	Société de développement de l'agriculture irriguée de la vallée de l'Anambè
SODEFITEX	Société de développement des filières textiles
SODEVA	Société de développement du bassin arachidier, Casamance
UEMOA	Union Economique et monétaire ouest africaine
UG	Unité de Gestion
UGB	Université Gaston Berger
UGP	Unité de Gestion de Projet
UH	Union hydraulique
UNACOIS	Union Nationale des Commerçants Importateurs du Sénégal
VFS	Vallée du Fleuve Sénégal