

Pour une Charte du Domaine Irrigué de la vallée du fleuve Sénégal

L'histoire

Les efforts de mise en valeur moderne des terres de la vallée du fleuve Sénégal (VFS) remontent au début du 19^{ème} siècle avec les plans successifs de colonisation agricole des différents gouverneurs du Sénégal qui se sont soldés par des échecs. En 1945 la Mission d'Aménagement du Sénégal (MAS) démarre des travaux qui permettront un début de maîtrise de la crue du fleuve grâce à l'installation de certains ouvrages hydrauliques et quelques périmètres exploités en régie sans association de la société locale (objectifs de production, conduite des opérations culturales). Ce n'est que peu avant l'indépendance (colonat de Richard Toll en 1957) que se fera la première expérience d'agriculture irriguée avec les paysans sur 400 ha.

A partir de 1960 l'Etat sénégalais s'est évertué à développer la mise en valeur des terres avec les populations par la mise en place de l'Organisation Autonome du Delta (OAD), l'endiguement du delta sur 85 km, l'aménagement de 3 000 ha de périmètres hydro-agricoles en submersion contrôlée (maîtrise partielle de l'eau).

La création de la SAED en 1965 sera le début d'une vaste politique de transformation du milieu physique pour une introduction massive de la culture irriguée encadrée de manière rapprochée par l'Etat qui y mettra de grands moyens. Ainsi, les superficies aménagées atteindront 15 700 ha en 1980; l'évolution technologique permettra, dans cette période, d'arriver à des aménagements en maîtrise totale de l'eau moyennant une augmentation des coûts de l'ordre de 1 million/ha en 1970 à 3 millions/ha en 1980.

Une avancée significative sera aussi réalisée à partir de 1974 en matière de gestion paysanne de l'irrigation avec l'aménagement, en urgence, de petits périmètres irrigués villageois (PIV) dans la moyenne vallée (300 000 F/ha dans les années 70 et 1 000 000 F/ha à la fin des années 80) pour lutter contre la famine due à la grande sécheresse de l'époque; ces PIV sont directement gérés par les populations.

Les années 80 ont été une période d'initiation de grands changements dans le mode d'intervention de l'Etat et les conditions de production: la Nouvelle Politique Agricole, la construction des barrages, le versement des zones pionnières en zone de terroir, la privatisation du crédit agricole, la libéralisation des services agricoles. Ces mesures, structurellement liées, devraient impulser la production qui fournissait moins de 5% des besoins de consommation nationale de riz, par exemple. L'Etat commanditera également une grande étude pour définir un programme d'aménagement et de développement à long terme de la vallée (PDRG) en prélude au fonctionnement du système des barrages, événement technique majeur de l'histoire de la vallée et du pays.

En conséquence du désengagement de l'Etat et de la mise en service des barrages un développement vertigineux se produisit à partir de 1988 avant de s'estomper rapidement en 1994 coïncidant avec la dévaluation monétaire qui accentua le reflux. En 1995 la superficie aménagée sera de 71 751 ha (la moitié par le privé) dont un peu plus de la moitié seulement est réellement exploitable; le taux de mise en culture sera de 44% de la superficie aménagée. Dans cette période le niveau de satisfaction de la consommation nationale de riz a tourné autour de 20%; le volume de crédit consenti par la CNCAS a été de 2 855 000 000 F CFA, mais le taux de remboursement n'était que de 75%.

Pratiques des acteurs

Ce curieux balbutiement de l'histoire dans la vallée et dans le pays s'explique par les faits qui suivent.

- Une spectaculaire course à la terre s'est rapidement engagée impliquant les paysans autochtones, des néo-ruraux (jeunes diplômés, par exemple), des fonctionnaires ainsi que des hommes d'affaire de la région et des autres centres urbains du pays, des émigrés, des retraités et des déflatés des administrations, des marabouts, des agro-business étrangers, etc.
- Des transactions non conformes à la loi sur le domaine national se font entre différents acteurs (conseils ruraux qui ont en charge l'attribution de la terre, attributaires autochtones ou leurs organisations, attributaires non autochtones). Tout en contournant les dispositions de la loi, ils tissent des relations de réseau leur permettant de s'acquitter des actes réglementaires requis.
- Il y a eu une profusion d'aménagements hydro-agricoles sommaires, fragiles, sans drainage et souvent installés sur des terres salées et/ou sablonneux pour la culture du riz ou de la tomate. Ces aménagements financés à partir d'une partie du crédit de campagne (très en deçà du coût minimum d'un PIV normal), sont abandonnés au bout de trois ans (détérioration du réseau et du sol, baisse nette de rendement) par les exploitants qui

obtenaient facilement une nouvelle attribution de terre dans une autre zone pour recommencer le même scénario en accumulant les dettes non payées à la CNCAS. Cette forme d'agriculture itinérante (extensive à souhait, gaspilleuse de sol, utilisant beaucoup d'espace) était aux antipodes des objectifs

- La non prise en compte des possibilités de pompage sur certains axes hydrauliques (Gorom-Lampsar, par exemple) à conduit à de grosses difficultés d'irrigation pour les nouveaux et les anciens attributaires; ce qui est le résultat de la non coordination entre le gestionnaire du foncier (le conseil rural qui attribue la terre mais qui n'a pas la maîtrise des données techniques), le gestionnaire des aménagements structurants (la SAED qui doit les faire fonctionner selon des normes techniques et les entretenir) et les exploitants qui, quelques fois mêmes, irriguent à partir de canaux de drainage ou posent leurs GMP sur le domaine public (digues, pistes, canaux).
- Les AHA publics et privés ont souffert du défaut de travaux d'entretien.
- En réaction à la vitesse d'occupation du sol par les AHA, les autres types d'usagers du domaine irrigué (éleveurs, chasseurs, pêcheurs, promoteurs touristiques, etc.) ont adopté des stratégies pour marquer leur présence: demandes d'attribution, manipulation de certains ouvrages existants ou création d'infrastructures, etc.

La charte, une exigence

Les comportements technico-économiques des exploitants (agricoles et autres) et des gestionnaires du foncier portent l'influence de l'idée reçue (depuis deux siècles et renforcée avec l'édification des barrages) d'abondance expliquant la forte tendance des acteurs à abréger les conditions matérielles d'une exploitation durable des terres et négligent, de manière optionnelle, d'entretenir les infrastructures existantes. Mais en y regardant de plus près, il apparaît que l'eau et la terre dans la VFS ont été et restent des ressources limitées.

Depuis 1994¹, le PDRG qui demeure le premier document de planification en rive gauche de la vallée a arrêté une répartition précise de ce potentiel selon les usages les plus importants; répartition qu'il est bon de rappeler.

Le scénario adopté par le PDRG affecte l'eau maîtrisée à raison de 88 000 ha de cultures irriguées (ce qui est très loin des 240 000 ha souvent agités), 33 000 ha de cultures de décrue, 62 000 ha de forêts et pâturages; le reste du potentiel est affecté aux besoins de production d'électricité et de navigabilité du fleuve.

Il faut, aujourd'hui, restaurer la vérité sur les potentiels et les capacités pour trouver un terrain d'entente entre décideurs politiques et exploitants afin de sauvegarder les ressources naturelles impliquées dans l'irrigation tout en améliorant leurs modes d'exploitation. Voilà, résumé, l'idée de la charte du domaine irrigué. L'Etat et toute la nation ont hautement intérêt à promouvoir cette idée vu la nature de ressources limitées, dégradables et stratégiques de l'eau et de la terre et leur caractère de patrimoine national.

La notion de patrimoine national fortement attachée à la terre et à l'eau découle de la conception traditionnelle de ces ressources naturelles, mais aussi de leur caractère hautement stratégique dans le monde moderne et ses récentes évolutions (mondialisation) si ce n'est la problématique des probables mutations écologiques de la planète (réchauffement, raréfaction de ressources naturelles, etc.). Sous ce rapport prospectif, les terres et (surtout) les eaux font l'objet de beaucoup d'attention et de convoitise eu égard à la valeur (ressources rares) qu'elles tendent à recouvrir. Leur exploitation fait, de plus en plus, l'objet de règlements précis.

En zone irriguée, de manière générale, toute action sur l'eau se répercute sur les terres et la réciproque est pratiquement vraie. Cette réalité est encore plus prononcée au niveau de la VFS en raison des types de terre en présence (vrai don de la nature du point de vue de leur texture et de leur richesse) et du type d'irrigation y est pratiqué. En effet, à la sensibilité socio-économique (caractères de ressources limitées et stratégiques) et politique (statut de patrimoine national) du domaine irrigué s'ajoute une extrême sensibilité écologique (ressources dégradables, certes renouvelables, mais aussi épuisables). L'expertise développée par la SAED révèle qu'environ 5% des terres du delta sont aujourd'hui salinisés et qu'un risque d'alcalinisation des sols existe à Podor.

Des atouts existent

La SAED qui a traversé toutes les expériences de transformation de la vallée a bien pris conscience de ces enjeux d'autant qu'à travers la VI ème lettre de mission qu'elle a signée avec le gouvernement du Sénégal, elle s'est vue confier, en plus de ses mandats traditionnels (réalisation des investissements hydro-agricoles de

¹ Conseil interministériel de mars 1994.

l'Etat, préservation du patrimoine hydro-agricole, gestion de l'eau, conseil agricole), ceux d'assistance aux collectivités locales pour la gestion de l'espace rural et d'appui à la professionnalisation de l'agriculture.

Ainsi, elle a mis en place et développé des outils et un système de suivi-évaluation de l'évolution de la vallée et de son développement intégré. Outre la base de données socio-économiques et hydrauliques, un système d'informations géographiques (SIG) utilisant l'imagerie satellitaire permet, depuis 1993, de lier les informations relatives à différents thèmes sous forme alphanumérique et cartographique en couches administratives, hydrologiques, pédologiques, géomorphologiques, celles des aménagements structurants, etc.

Actuellement, d'importantes études comme les schémas hydrauliques de Dagana et Podor et des chantiers comme l'émissaire Delta (drainage d'ensemble) vont parachever la structuration du milieu pour une mise à disposition plus adéquate de l'eau et une meilleure valorisation des terres préservant l'environnement.

Par ailleurs, la SAED s'est engagée avec les partenaires au développement dans des opérations allant, toujours, vers une sécurisation de la mise en valeur et du foncier: la mise en place d'un fonds de maintenance des infrastructures hydro-agricoles et l'élaboration de plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) au niveau des communautés rurales.

Le fonds doit assurer le fonctionnement des ouvrages d'intérêt général, des adducteurs et des émissaires, des aménagements hydro-agricoles financés par la puissance publique à travers un système de financement et de gestion durable de leur entretien et de leur renouvellement impliquant l'Etat et les usagers.

Les POAS qui ont comme principal référence le PDRG permettront à chaque CR, suite à la décentralisation (loi 96 06), d'avoir une clarification foncière, de réguler les différents usages de la terre et l'accès à l'eau avec une implication des populations dans le choix et l'application des politiques de gestion des ressources.

C'est tout ce capital d'expériences et d'expertise en matière de gestion des eaux et des terres de vallée et de collaboration avec les différents acteurs que la SAED compte mettre à la disposition de la concertation en vue de l'élaboration et l'adoption d'une charte du domaine irrigué (CDI).

Qu'est ce que la charte

Il s'agit d'initier un processus (certainement long) de larges et profondes discussions entre tous les acteurs institutionnels (démembrements de l'Etat, collectivités locales, ONG, bailleurs de fonds, institutions internationales, experts nationaux et internationaux, etc.) et professionnels (exploitants agricoles et leurs organisations, industries publiques et privées locales, éleveurs, pêcheurs, chasseurs, exploitants forestiers, etc.) pour réaliser un consensus sur les modalités d'utilisation du domaine irrigué et de régulation des rapports entre les gestionnaires de l'espace, ceux des infrastructures, les usagers de l'eau et de la terre.

Mais il est important de noter que les travaux s'appuieront, avant tout, sur les textes législatifs et réglementaires en vigueur concernant la terre, l'eau, l'environnement, la décentralisation. En effet, la charte se justifie, d'une part par le manque de liaison entre, principalement, les textes qui régissent la terre et ceux qui régissent l'eau, d'autre part par les insuffisances que comporte chacune des deux catégories de texte appliquée au domaine irrigué.

Ainsi, la charte sera un document de référence en matière d'attribution et d'utilisation du domaine irrigué. Elle n'aura pas force de loi; sa pertinence résidera dans l'adhésion des institutions et acteurs concernés et qui en seront les signataires.

Une démarche consensuelle

Emporter l'adhésion des acteurs exige (vu leur nombre et leur diversité) une démarche d'élaboration consensuelle différente de celle usitée pour les lois ou les codes. Dans ce cadre, une attention particulière devrait être accordée aux instruments de cette élaboration concertée et à leur fonctionnement. Ces instruments et leur fonctionnement pourraient être ceux qui suivent.

- Un comité de pilotage (relativement restreint) qui sera garant de l'orientation générale de l'opération. Il peut être composé de deux représentants de l'Etat (gouverneur de Saint Louis et représentant du ministère de l'agriculture et de l'élevage), président du conseil régional de Saint Louis, président régional de l'APCR, délégué des OP et PDG de la SAED.
- Un comité d'élaboration (assez large) ou délibèrent les délégués des différents acteurs et institutions intéressées. Tous les services techniques régionaux, les représentants des producteurs agricoles des quatre

départements, la SAED, les éleveurs, les industriels, Le comité d'élaboration se dotera d'un comité restreint de rédaction.

- Les ateliers de concertation entre tous les acteurs, entre acteurs évoluant de domaines d'activité définis, entre acteurs de zones géographiques ou administratives, entre experts ou entre experts et acteurs, seront les véritables lieux de propositions et d'analyses des problèmes à soumettre au comité d'élaboration.
- Le processus de discussions devrait être itératif avec les principales étapes que voici:
 - accord préalable sur le cadre d'élaboration concertée (consultations au sommet),
 - discussions et accord sur l'état des lieux (ateliers, comité d'élaboration),
 - propositions et validation de normes et règles (ateliers, comité d'élaboration),
 - synthèse des normes et règles et adoption de la charte (comité d'élaboration).

Aperçu de la charte

Les parties constitutives de la charte pourront être:

- Un engagement de l'attributaire accompagnant la décision d'attribution,
- la Charte elle-même, signée des différents partenaires,
- un guide de valorisation du domaine irrigué.

A travers ces trois parties devront être abordés, suite à une précision sur les textes de référence:

- les normes d'aménagement à respecter par tout attributaire ainsi que le minimum de mise en valeur requis pour l'agriculture et pour les autres types d'exploitation,
- les engagements des attributaires à participer à la maintenance des infrastructures,
- les engagements de l'Etat à assurer une mise à disposition correcte de l'eau d'irrigation et les conditions d'un drainage efficient,
- les conséquences du non respect des engagements.

Enfin, il faut dire que la finalité de la charte est d'être retenue par les conseils ruraux comme condition de l'acte d'attribution de terre et comme leur référence en matière de planification du développement local; le gouvernement et l'assemblée nationale devraient aussi la prendre en compte dans leurs décisions.