
Note de Cadrage de l'Action Structurante COSTEA sur le foncier, la mise en valeur et les modèles de développement en agriculture irriguée en Afrique sahélienne

- Version du 03 Avril 2018, reprenant intégralement la Note produite par un comité de contributeurs constitué suite aux journées foncier CTFD/COSTEA de mai 2017, validée en l'état par le COPIL du 06 Avril 2018 –

Table des matières

Table des matières	1
1. Justification de l'action et de son ciblage géographique.....	2
1.1. Pourquoi s'intéresser au foncier, à la mise en valeur et aux modèles de développement dans les projets d'aménagement hydro-agricole.....	2
1.1.1. Des modèles de développement agricole par l'irrigation en débat.....	2
1.1.2. Quelles compensations pour quels ayants droit sur les terres aménagées ?	2
1.1.3. Quelle est la nature et l'étendue des droits et devoirs à attribuer pour sécuriser les attributaires et garantir une mise en valeur ?	3
1.1.4. Quelles mesures d'accompagnement pour quels modes de mise en valeur des parcelles ?	3
1.2. Pourquoi cibler l'Afrique de l'Ouest ?.....	4
2. Objectifs de l'action	4

1. Justification de l'action et de son ciblage géographique

1.1. Pourquoi s'intéresser au foncier, à la mise en valeur et aux modèles de développement dans les projets d'aménagement hydro-agricole

Parce que les aménagements hydro-agricoles bouleversent profondément le paysage, le statut et la valeur des terres, comme leurs modalités de gestion et de mise en valeur, le foncier est une question stratégique à plus d'un titre lorsqu'on s'intéresse à ce type de projets. Ces derniers suivent en effet des logiques hydrauliques qui sont le plus souvent contradictoires avec l'occupation initiale de l'espace et la répartition existante des droits sur la terre. Ils induisent de ce fait, des recompositions foncières plus ou moins radicales suivant les modèles d'irrigation adoptés, qui soulèvent plusieurs questions à la fois.

1.1.1. Des modèles de développement agricole par l'irrigation en débat

Le développement de l'irrigation, en particulier en Afrique sahélienne, répond aujourd'hui à des modèles qui appellent à faire des choix stratégiques quant à la place relative des différentes formes d'agriculture (familiale vs patronale vs capitaliste). Deux grandes tendances peuvent être identifiées actuellement au niveau des projets à grande échelle mis en œuvre dans la région par les États : (i) la promotion de partenariats entre des grandes entreprises agricoles et les exploitations familiales locales ; (ii) la consolidation prioritaire d'exploitations familiales « émergentes », sans exclusion de l'installation d'entreprises agricoles de taille modérée. Ces deux approches peuvent parfois concerner simultanément un même territoire et ne donnent pas la même place aux exploitants vivant sur les espaces à aménager. En ciblant de manière préférentielle les agents économiques les plus solvables (pour répondre aux besoins d'investissement en capital pour le développement des aménagements et s'assurer de leur mise en valeur mais souvent considérés sans véritable évaluation ex-ante comme pouvant créer à court terme le plus de richesses et d'emplois), les projets favorisent l'instauration d'une course inégale sur les terres potentiellement irrigables. Une telle course peut se faire au détriment non-seulement des exploitations les plus efficaces en termes de création de valeur ajoutée et d'emploi, mais également des réserves foncières nécessaires aux générations futures.

Par ailleurs, l'envergure des projets et des surfaces aménagées selon ces deux grands modèles et la priorité qu'ils accordent aux logiques individuelles et aux rythmes d'aménagement et d'accumulation rapides excluent d'emblée des formes alternatives de développement de l'irrigation dont celles reposant sur des stratégies collectives et concertées de gestion des biens communs à l'échelle des villages. Ces dernières sont pourtant prometteuses. Elles mériteraient d'être étudiées davantage en ce sens qu'elles s'accompagnent, à la fois, d'un effort collectif d'aménagement qui permet d'améliorer substantiellement les capacités individuelles d'accumulation en agriculture familiale, d'une répartition des surfaces irrigables propice aux groupes sociaux les plus défavorisés (jeunes, femmes, familles les moins bien dotées en terres jusque-là, etc.) et de modes de mise en valeur performants en termes de création de richesses et d'emplois.

1.1.2. Quelles compensations pour quels ayants droit sur les terres aménagées ?

En absence d'appuis conséquents à ce type d'initiatives collectives et par le bas, le développement agricole par l'irrigation reste largement dominé par le paradigme de l'aménagement hydro-agricole à grande échelle. Cela pose tout de suite la question de la prise en compte des populations qui habitent ou utilisent les vastes espaces immobilisés par ces grands projets. En ce sens, sous l'impulsion des organisations internationales¹, l'indemnisation et la compensation des ayants droit présents sur les espaces à aménager tendent à se systématiser dans les pays. Elles impliquent néanmoins la création de catégories standardisées (le ménage, les « personnes affectées par les projets » ou PAP, etc.) en profond décalage avec les logiques diverses et différenciées des systèmes de production familiaux. En effet, elles font largement abstraction de la complexité qui peut exister notamment là où la gestion des ressources naturelles ou les modes de mise en valeur préexistants sont régis par des rapports sociaux établis, au niveau de la famille élargie, mais aussi à l'échelle des villages. De plus, les projets irrigués transforment radicalement l'occupation de l'espace et ignorent complètement les formes de multi-usages ou d'utilisation partagée de ses ressources relevant de régulations construites souvent dans la durée (par exemple entre agriculteurs et éleveurs). La compensation prévue pour les exploitations agricoles

¹ La Politique opérationnelle 4.12 de la Banque Mondiale datant de 2001 est le texte de référence pour les organisations internationales en matière de mesures à prendre en cas de réinstallation involontaire de personnes.

concernées par les projets en fonction de ces catégories standardisées est souvent réduite à l'attribution d'une parcelle irriguée, parfois en monoculture avec un cahier des charges techniques *ad hoc*, en excluant les autres activités des exploitants (agriculture pluviale, pêche, élevage, etc.) et leur intégration fonctionnelle à l'échelle des systèmes de production. Elle donne lieu à une définition des conditions de « viabilité économique » des exploitations qui est problématique, notamment en ce qui concerne l'établissement, suivant les catégories d'acteurs, d'une surface minimale qui soit se situe bien en deçà des besoins des exploitants familiaux, soit est hors de leur portée compte-tenu de leurs capacités limitées d'investissement, de mise en valeur, et de contribution au fonctionnement et entretien des aménagements.

1.1.3. Quelle est la nature et l'étendue des droits et devoirs à attribuer pour sécuriser les attributaires et garantir une mise en valeur ?

Une fois les parcelles attribuées au sein des grands périmètres aménagés, se pose la question du statut foncier des parcelles irrigables, des droits et des devoirs de ceux qui les reçoivent, et de leur caractère plus ou moins sécurisant pour les différentes catégories d'exploitants. Les droits fonciers attribués dans les aménagements hydro-agricoles sont régis par le principe de domanialité. En raison des importants investissements publics qui sont consentis sur ces espaces aménagés, la terre y est en général la propriété de l'Etat et se prête à l'immatriculation. A quelques exceptions près, les droits d'usage distribués aux exploitations agricoles sont souvent révocables, personnels, non transférables et non transmissibles. Les attributaires doivent suivre un système de culture relativement rigide (cf. ci-dessous), avec un type de spéculation à développer, un calendrier à tenir, un mode d'exploitation à respecter, etc., qui sont définis dans un cahier des charges. Ils sont également soumis au paiement de la redevance hydraulique, pour continuer à bénéficier de leurs droits d'exploiter. Enfin, le parcellaire d'un périmètre ne permet pas de faire varier les surfaces de culture selon les années et les aléas rencontrés par les exploitations, ni d'augmenter les superficies mises en valeur pour tenir compte de l'évolution du nombre d'actifs au sein de l'exploitation. Ainsi, formulées en réponse à l'impératif de rentabilisation et de pérennisation des aménagements, ces règles sont pourtant source d'insécurité et peuvent se révéler finalement contreproductives au regard de ses objectifs. En effet, elles limitent les capacités d'adaptation des agriculteurs aux aléas de l'économie agricole sahéenne. Les exploitants recourent alors à des arrangements « informels », qui, tout en pouvant constituer une réponse à la rigidité des cadres de gestion foncière formels, risquent de favoriser les phénomènes de concentration foncière au bénéfice de certains groupes sociaux et au détriment des exploitations les plus vulnérables, notamment lorsqu'ils relèvent de stratégies d'adaptation purement individuelles.

1.1.4. Quelles mesures d'accompagnement pour quels modes de mise en valeur des parcelles ?

Dans de nombreux projets d'aménagement hydro-agricole, l'agriculture familiale est assimilée, sans démonstration rigoureuse à l'appui, à une « agriculture de subsistance » et est présentée comme le volet « social » des projets. A l'opposé, l'agriculture entrepreneuriale est associée à des qualités en termes de « solvabilité », de « viabilité économique », « d'intégration aux marchés », de « modernisation » ou « d'intensification de la production ». Les mesures d'accompagnement qui résultent de ces présupposés (accompagnement technique, accès aux financements, accès aux débouchés pour les productions, etc.) et qui sont sous-tendus par les modèles de développement mentionnés plus haut, conduisent très souvent à creuser cette dichotomie et à entraver la transformation des exploitations familiales que l'accès à l'irrigation serait censé amener. Elles conduisent certaines d'entre elles à des formes patronales plus intensives en capital et relativement spécialisées alors que d'autres en sortent fragilisées. En particulier il est nécessaire d'interroger la rigidité que la grande irrigation impose aux systèmes de production familiaux en ce qui concerne les modes de mise en valeur des ressources. En effet, la grande irrigation s'accompagne souvent d'une spécialisation poussée (riziculture notamment) et d'itinéraires techniques normés et coûteux, ce qui peut conduire à une fragilité accrue de certaines exploitations familiales en termes de sécurité alimentaire et de revenus. Dans certaines conditions, les agriculteurs tentent de s'adapter à ces contraintes et aux autres aléas inhérents au contexte sahéen en développant des systèmes de production jouant en partie sur la grande irrigation mais également sur les complémentarités (en termes d'espace et de calendrier) dans l'utilisation des différentes parties des terroirs villageois (cultures pluviales, de décrue, élevage, pêche, etc.). Les conditions d'émergence et les contraintes qui peuvent peser dans le développement de ces pratiques mériteraient d'être mieux explorées et partagées. De manière plus générale, dans la réflexion sur les choix des modèles de développement par l'irrigation se pose donc la question de comment mieux saisir les logiques de fonctionnement des différents types d'exploitations ; leurs capacités différenciées à profiter des retombées des projets d'aménagement ; les performances économiques, environnementales et sociales qui leur sont associées ; les trajectoires

dont elles résultent et les modes d'intervention les plus appropriés pour favoriser l'amélioration de ces performances.

1.2. Pourquoi cibler l'Afrique de l'Ouest ?

En Afrique de l'Ouest, et en particulier dans la partie Sahélienne où la contrainte pluviométrique renforcée par le changement climatique limite fortement le développement agricole, les enjeux économiques, politiques, sociaux et environnementaux de l'irrigation sont importants et déterminants pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations et le développement des territoires.

Les différents enjeux et défis que le foncier pose aux acteurs de l'irrigation dans leur diversité (Etats, SAGI, Collectivités locales, ONG et organisations de producteurs, bureaux d'études et partenaires internationaux), ont été plus ou moins bien intégrés au Projet d'Appui Régional à l'Initiative pour l'irrigation au Sahel (PARIIS-SIIP) coordonné par le CILSS et visant à aménager 1 million d'hectares de superficies irriguées supplémentaire d'ici à 2030 dans 6 pays du Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad). La dynamique actuelle du Costea, associé en Afrique de l'Ouest au projet PARIIS pour l'irrigation au Sahel, est une opportunité à saisir pour renforcer la prise en compte des enjeux du foncier irrigué dans les politiques publiques et projets de développement. Cet enjeu est d'autant plus prégnant que de nombreuses réformes juridiques sont en cours dans les pays, que de nouveaux modèles de développement de l'irrigation voient le jour, et que le positionnement des différents groupes d'acteurs, notamment des organisations paysannes, devrait prendre une place de plus en plus importante dans les débats.

Cet enjeu est bien perçu par les autorités régionales, qui ont fait un focus sur le foncier dans le nouveau cadre stratégique pour l'eau agricole au Sahel. La plateforme initiée par les SAGI ouest-africaines en avril 2017 à Saint-Louis, lors de l'atelier du Costea, a également fait de la gestion du foncier irrigué et de l'attribution des terres aux agriculteurs, l'un de ses trois thèmes principaux de travail et d'échanges. Enfin, les organisations issues de la société civile et les organisations paysannes dans les pays d'Afrique de l'Ouest, parmi lesquelles le ROPPA et ses plateformes nationales, ont fait de la sécurisation des exploitations familiales dans les grands périmètres irrigués une de leur priorité dans les années à venir. Dans leur diversité, ces différentes parties prenantes du débat s'accordent pour dire que souvent appréhendée en termes de « sécurisation », l'analyse des questions foncières et des modèles de développement doit permettre de comprendre qui faut-il sécuriser, face à quelles sources d'insécurité et comment. Cela inviterait à considérer 4 dimensions interdépendantes de la « sécurisation » et qui recourent en grande mesure les problèmes évoqués plus haut :

- la dimension juridique, notamment le respect et la protection des droits dans leur diversité, la révision éventuelle des régimes fonciers, les outils de sécurisation des droits fonciers à promouvoir ;
- la dimension de gouvernance, notamment les processus d'attribution des parcelles, les systèmes d'acteurs en présence et leurs rôles, les mécanismes d'élaboration et de suivi du respect des règles régissant les périmètres (cahier des charges, redevance hydraulique, etc.) ;
- la dimension économique, notamment la taille des parcelles et leur intégration dans les systèmes de production, la viabilité des exploitations installées, les mesures d'accompagnement prévues pour favoriser la performance économique des exploitations, etc. ;
- la dimension politique, notamment les choix des formes d'agriculture à privilégier par les projets (critères retenus) et leur registre de justification, les cadres de réflexion et d'action des décideurs nationaux et des bailleurs de fonds.

2. Objectifs de l'action

Les différentes initiatives en cours ont besoin d'être alimentées en références et en expériences pour dialoguer plus efficacement et promouvoir des politiques de développement agricole par l'irrigation tirant les leçons des expériences passées.

En ce sens, l'étude réalisée² avec l'appui financier de l'AFD pour le compte du PARIIS-SIIP a permis de construire une

²Hochet P. (2015) : La problématique de l'accès au foncier et de sa sécurisation. Initiative pour l'irrigation au Sahel. Rapport final (avec les contributions pour les cadres nationaux dans les 6 pays de Saadou Aladoua, Mamadou Goita, Ndiaware Kane, Mathias Koffi, Saidou Sanou, Yombatina Sitack), 92p.

grille d'analyse *ex ante* d'aide à la décision pour prendre en charge la dimension foncière dans le montage des nouveaux projets d'aménagements. Elle a été mise en débat dans différents espaces avec les acteurs et autorités régionales (Bamako et Montpellier 2015, Ouagadougou 2016, Saint-Louis 2017, Nogent-sur-Marne 2017). Elle a également permis de spécifier les caractéristiques juridiques et institutionnelles propres de chaque pays, et de mettre à jour certaines dynamiques actuelles liées à la gestion et au développement des espaces aménagés (pratiques informelles de location ou sous-location, concentration foncière aux mains des élites, tentatives de réforme du foncier irrigué, etc.). L'étude n'a néanmoins pas pu analyser finement les situations locales dans leur détail et s'est concentrée sur une revue de la documentation disponible.

La journée organisée par le CTFD et le Costea en mai 2017 et regroupant une grande diversité de points de vues (recherche, ONG, sociétés d'aménagement, bureau d'études, organisations de producteurs, agences de développement) a montré combien les situations et les stratégies pour gérer le foncier et mettre en valeur des espaces irrigués pouvaient être différenciées suivant les pays, et souligné le besoin d'approfondir les connaissances sur la diversité des expériences en cours, afin de mieux éclairer les prises de décision et actions à venir. Elle a également permis de mettre en évidence le besoin urgent d'interroger les modèles de développement dominants compte-tenu de leurs effets peu réversibles en termes de dépossession foncière et d'accélération des processus d'accroissement des inégalités.

Dans sa nouvelle phase, le Costea propose donc la construction d'un programme d'actions avec pour objectifs de **nourrir les réflexions des différents acteurs de l'irrigation dans la zone sahélienne, de faciliter les échanges d'expériences entre acteurs et entre pays, et d'alimenter les dialogues politiques**, pour *in fine*, aider à la prise en compte de ces problèmes et enjeux. Ce programme d'actions ciblera les 6 pays du PARIIS-SIIP (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad), et articulera des actions nationales et régionales.

Ce programme d'actions aurait cinq objectifs spécifiques :

- Documenter et produire des connaissances nouvelles autour des problèmes pré-identifiés ci-dessus (cf. I.1) et de ceux qui seront proposés au sein des plateformes nationales dans les premières étapes de l'action structurante ;
- Partager et diffuser ces connaissances et recommandations avec les acteurs de l'irrigation en Afrique de l'Ouest et faciliter les dialogues politiques aux niveaux national et régional ;
- Renforcer leur compréhension et la construction d'une vision partagée des enjeux de la gestion du foncier irrigué ;
- Faire des recommandations et produire des outils d'aide à la décision et à l'opérationnalisation de démarches alternatives en matière de gestion du foncier irrigué ;
- Alimenter les communautés d'idées du réseau (Costea mais également CTFD) et les dialogues de politique à l'échelle internationale.

Il pourra donner lieu à la mise en œuvre d'activités de différentes natures (travaux de production de connaissance, construction d'outils pédagogiques et de formation, atelier d'échanges à différentes échelles, etc.).