

L'irrigation privée dans le Delta du Fleuve Sénégal: Evolution et perspectives

Private irrigation in the Senegal River Delta: Evolution and prospects

Ibrahima Dia

Résumé

Cet article passe en revue les forces et les faiblesses liées au développement de l'irrigation privée dans le Delta du fleuve Sénégal. D'une part les initiatives privées ont contribué considérablement à l'expansion des superficies aménagées et ont eu des impacts économiques significatifs en facilitant l'insertion des jeunes, des femmes et des urbains dans l'agriculture irriguée. D'autre part, l'auteur montre que ces performances restent très fragiles et sensibles aux chocs extérieurs et aux limites techniques internes. Sont également abordées des contraintes et des opportunités liées au transfert des responsabilités de gestion des grands périmètres irrigués aux organisations paysannes de divers types. Enfin, l'auteur souligne que ces organisations doivent évoluer vers une véritable professionnalisation et développer un vrai esprit d'entreprise pour pouvoir réussir dans l'environnement économique libéral actuel.

Abstract

This paper reviews the strengths and weaknesses related to the development of private irrigation in the Senegal River delta. On one hand, these initiatives have made important contributions to the expansion of irrigated area, and have had significant economic impacts notably by encouraging the entry of youth, women and the urban population into irrigated agriculture. On the other hand, the author shows that such performance is fragile and difficult to sustain, being susceptible not only to external shocks but also to internal technical limitations. Constraints and opportunities related to the transfer of management responsibilities of large-scale irrigation schemes to farmer organizations of different types are also discussed. Finally, the need for these organizations to develop professionalism and entrepreneurship in order for them to succeed in today's liberal economic environment is underlined.

1. Introduction

Le delta du Fleuve Sénégal est dans le département administratif de Dagana au nord-ouest du Sénégal (région traversée par le fleuve Sénégal) et qui couvre une superficie de quelques 6087 km² soit 14 pourcent du territoire national.

Cette zone apparaît comme la plus dotée en potentiel en terres irriguées (49700 ha en 1997) soit 63 pourcent des superficies totales aménagées dans la vallée du Fleuve Sénégal. Les privés ont réalisé 52 pourcent des aménagements contre 48 pourcent par l'Etat. Avec le transfert de la gestion des grands périmètres aux organisations paysannes c'est 5000 ha qui passent en gestion privée.

Ce système qui a pris un essor extraordinaire dans les années 90 connaît à présent de véritables problèmes qui amènent à s'interroger sur sa viabilité et sur les conditions de la durabilité du développement de l'irrigation privée ou de l'irrigation par les privés dans le delta du Fleuve Sénégal.

2. Analyse du contexte historique d'émergence de l'irrigation privée dans le delta

La décision des pouvoirs publics de développer l'irrigation dans le delta du fleuve Sénégal date de la période coloniale. En effet depuis la Mission d'Aménagement du Sénégal (MAS) en 1939, la création de l'Organisation Autonome du Delta (OAD) en 1960, et enfin la SAED¹ depuis 1965, l'Etat a planifié

¹Société d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta du Fleuve Sénégal et des vallées du Fleuve Sénégal et de la Falémé.

et réalisé le développement de l'irrigation en fonction de ses visions et objectifs prioritaires notamment la satisfaction des besoins nationaux en riz. Ainsi jusque dans les années 80 l'initiative est restée étatique et quelquefois communautaire sous l'impulsion des organisations non gouvernementales (ONG) ou des services étatiques dans le cas des périmètres irrigués villageois (PIV).

Entre 1984 et 1993, l'Etat a mis en oeuvre les réformes du secteur agricole avec la Nouvelle politique agricole (NPA) dont certaines mesures vont contribuer à l'émergence d'un secteur irrigué privé dynamique dans le Delta:

- D'abord la loi 84 qui permet de créer des groupements d'intérêt économique (GIE), structure souple et moins contraignante que les coopératives, permettant à des ménages et des individus de s'associer librement quel que soit leur nombre sans considération d'appartenance villageoise ou autre, et à disposer d'un outil d'intervention pour accéder aux crédits.
- La seconde innovation a trait à l'ouverture de la CNCAS² en 1987 à Saint-Louis avec des modalités d'accès aux financements très souples par rapport aux systèmes classiques.
- Enfin la réforme la plus décisive a été la décision de l'Etat de transférer la gestion de toutes les terres du domaine national aux conseils ruraux du delta. Les zones dites pionnières sont reversées dans les zones de terroir.³

A ces mesures s'ajoute l'opportunité que constitue la disponibilité de ressources humaines de qualité mis brusquement sur le marché par l'Etat avec les nombreux défilés et départs volontaires forcés dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel. La SAED passe de 955 agents en 1988 à 293 agents en 1993.

La conjugaison de tous ses facteurs que sont la gestion du foncier par les populations, les réformes institutionnelles et les ressources humaines composées de personnes extérieures aux structures traditionnelles avec un esprit d'entrepreneuriat explique le développement rapide de l'irrigation privée dans le delta du Fleuve Sénégal.

En effet le personnel défilé de la SAED et de l'ISRA⁴ qui comprenait des techniciens, des encadreurs et des gestionnaires ayant eu de solides relations avec le milieu, s'ils ne sont pas issus de ce milieu, vont jouer un rôle de catalyseur car comprenant bien les enjeux et préoccupés par l'accès à de nouvelles sources de revenus. Une alliance entre ces acteurs et les jeunes ruraux issus du mouvement associatif va aboutir à la création de plusieurs GIE qui vont se fédérer dans des associations à l'échelle départementale.

Ces associations dont quatre principales vont émerger (UGIED,⁵ UGIEN,⁶ AFEGIED,⁷ ASSESCAW⁸) seront les principaux instruments d'accès au foncier pour les non autochtones (urbains), les jeunes et les femmes. Les conseils ruraux, en particulier celui de Ross Bethio, vont jouer la carte des fédérations d'organisations paysannes pour contourner les contraintes traditionnelles et institutionnelles (la loi sur le domaine national n'autorise pas l'affectation de terres à des étrangers) en octroyant des centaines d'hectares aux fédérations qui vont les redistribuer à leurs adhérents. Le conseil rural de Ross Béthio a ainsi procédé à l'affectation de près de 50 000 ha en moins de 5 ans. Avec ces associations des zones jusque là marginalisées par la SAED, parce que ne réunissant pas les conditions techniques souhaitées pour la riziculture, vont être aménagées par les privés. C'est ainsi que la zone du lac de Guiers, dont les terres ne sont pas aptes à la riziculture, commence à être exploitée pour les cultures de diversification.

² Caisse nationale du crédit agricole du Sénégal.

³ La Loi foncière a classé les terres du domaine national en deux catégories dont la première appelée zone pionnière est gérée par l'Etat pour assurer la mise en valeur par des investissements publics alors que la seconde constituée des zones de terroir sont gérées par le Conseil rural organe élu des villages.

⁴ Institut sénégalais de recherches agricoles.

⁵ Union des groupements d'intérêt économique du Delta.

⁶ Union des groupements d'intérêt économique du Nord.

⁷ Association des fédérations des groupements d'intérêt économique du Delta.

⁸ Association économique, sociale et culturelle de l'amicale du Walo.

Les aménagements ont couvert 22 000 ha pendant cette période soit un rythme d'aménagement de 4000 ha par an, de loin supérieur à celui des aménagements publics. La production du delta qui avoisinait 50 000 tonnes de paddy en 1987/88 a connu une évolution rapide pour atteindre 115 000 tonnes en 1990/91 avec 70 000 tonnes venant des aménagements privés.

3. Caractéristiques du système irrigué privé

3.1. L'aménagement

La superficie moyenne des périmètres privés est de 30 à 50 ha. Ces aménagements, conçus pour la riziculture, comprennent:

- un groupe moto pompe (GMP) de moteur diesel bi-cylindre de 15 à 30 CV avec un débit de 350 à 700 m³/h. Ce GMP est placé en bordure d'une voie d'eau accessible (fleuve, défluent, canal etc.)
- un canal d'amenée construit à la niveleuse sans compactage
- des parcelles juste raclées à la niveleuse et non planées
- pas de drains; le drainage se fait par évaporation ou infiltration
- pas ou peu d'ouvrages maçonnés comme dans les PIV (bassin de dissipation, prises)

L'investissement se situait en 1993 à environ 100 000 FCFA par ha aménagé, le GMP non compris.

3.2. Le système de production

Le système de production correspond à un modèle mécanisé avec une faible intensité de main d'œuvre et un recours important à la sous-traitance. Le système est très dépendant des services mécanisés pour la préparation des sols et la moisson battage. C'est ainsi que plusieurs entreprises de prestation de services vont s'installer dans le Delta pour satisfaire la demande. Parmi ces services, la moissonneuse batteuse est celle qui a joué le rôle le plus important en levant une des principales contraintes que doit affronter le système irrigué privé. Avec des superficies exploitées aussi importantes, dans un milieu où la main d'œuvre n'est pas abondante et pour un produit qu'on doit récolter vite pour réduire les pertes (oiseaux, égrenage etc.) la moisson et le battage deviennent des opérations critiques dans l'itinéraire technique.

L'irrigation est conduite de manière approximative en fonction de l'appréciation, de visu, de l'exploitant sur le niveau de l'eau dans les parcelles mais surtout de l'état des canaux car les ruptures de canalisation sont une préoccupation permanente dans la gestion de l'eau dans les périmètres.

Compte tenu des contraintes de main d'œuvre pour un tel système, le semis est fait à la volée avec des semences pré-germées sur un sol pré-irrigué. Avec les problèmes de planage, l'enherbement devient une donnée permanente qui est contrôlée par une utilisation intensive d'herbicides.

4. Performance du système

Le développement rapide de l'irrigation privée dans le Delta a montré que les initiatives privées peuvent contribuer de manière très rapide à suppléer aux insuffisances du secteur public si l'environnement est favorable. En effet l'implication du secteur privé a permis de faire passer les superficies aménagées de 16 900 ha en 1988 à 42 600 ha en 1993. Au même moment les superficies cultivées passaient de 12 900 ha à 24 400 ha. Cette augmentation est due essentiellement aux périmètres privés qui ont fait passer le volume de crédit de 149 millions de FCFA en 1988 à quelques 2500 millions de FCFA en 1993-94. Ce développement a eu un impact significatif dans l'économie locale par le développement d'activités en amont et en aval: fournisseurs d'intrants, unités de prestations mécanisées, unité de transformations etc. Son impact économique a permis d'atténuer très fortement la pauvreté et surtout les risques de basculement d'un nombre important de ménages urbains et ruraux, victimes des politiques d'ajustement, qui ont ainsi pu trouver une alternative pour leur insertion économique.

Cette performance est malheureusement très fragile du fait d'une très forte sensibilité aux chocs extérieurs et des limites techniques internes au système.

4.1 La sensibilité aux chocs extérieurs

Avec la dévaluation du FCFA intervenu en 1994, on assiste aux premiers signes de vulnérabilité du système d'irrigation privée. En effet avec un système de production très fortement mécanisé et coûteux en consommation intermédiaire, les périmètres irrigués vont être confrontés au renchérissement des coûts de production. C'est ainsi qu'ils devront payer 30 pourcent de plus pour les services mécanisés et 60 à 90 pourcent de plus les intrants et l'eau.

4.2 Les limites internes du système

Les périmètres réalisés sans étude, sans plan, ni travaux de topographie ne permettent d'obtenir des bons rendements que pendant 2 à 4 ans. Les rendements élevés du début (5 à 7 tonnes de paddy par ha) se répètent rarement deux fois de suite car les insuffisances de l'aménagement ne vont pas tarder à se traduire dans les résultats de production.

Les défauts de planage et la mauvaise utilisation des tracteurs entraînent des enherbements de plus en plus difficiles à gérer qui poussent certains à abandonner une partie des parcelles. D'autre part l'absence de drains provoque une accumulation du sel avec ses conséquences que sont les chutes de rendement et quelques fois l'abandon de certaines parcelles. Les parcelles abandonnées continuent de retenir les eaux de pluies qui s'évaporent et renforcent l'acidification. D'autre part l'utilisation incontrôlée et abusive des herbicides pour endiguer l'enherbement constitue un danger pour l'environnement avec les risques de pollution du fleuve, des défluent et des nappes.

On assiste ainsi progressivement à une catastrophe écologique avec des centaines d'hectares de terre salés dans le Delta. Une évaluation faite en 1999 sur l'état des périmètres irrigués du Delta montre que seuls 46 pourcent de ces périmètres sont dans les conditions normales pour être mis en valeur.

La baisse des rendements conduit les producteurs privés à adopter un mode de mise en valeur de plus en plus extensif. C'est ainsi qu'on constate que malgré la baisse des surfaces cultivées qui passent de 14 000 ha en 1990/91 à 11 500 ha en 1992/1993, et à 6 000 ha en 1999/2000, les aménagements privés ont augmenté de 8 000 ha entre 1990 et 1993 avant de connaître une pause. Cela montre que les gens se déplaçaient sur de nouvelles terres et font, en même temps, du marquage foncier avec toujours le minimum d'investissements d'autant plus que la CNCAS qui commençait à connaître des impayés avait décidé de réduire l'octroi des prêts en attendant d'assainir la situation.

5. Les grands périmètres transférés

Le transfert des aménagements s'est opéré entre 1988 et 1993 sous les injonctions des bailleurs de fonds, en particulier de la Banque Mondiale, dans le cadre du Programme de réhabilitation des périmètres du Delta intitulé «Irrigation IV». Cette décision s'est faite sans préparation des acteurs et sans négociation avec les bénéficiaires.

Le préalable de ce transfert a été la mise en place d'Unions paysannes chargées de prendre la relève de la SAED dans la fourniture des services d'irrigation. Elles vont signer un contrat de rétrocession sur la base d'une note d'entretien et de gestion (NEG) rédigée par la SAED dont le contenu n'a pas fait l'objet de négociations.

Les paysans ont dû d'abord réformer leurs organisations pour les adapter au nouveau contexte en mettant à leur tête des jeunes dont la plupart avaient un niveau scolaire élevé en remplacement des vieux qui n'avaient pas les mêmes capacités de négociation et de transaction que les jeunes. Ensuite des GIE avec le nom d'Unions hydrauliques ont été créés à la place des Coopératives en tenant compte des relations sociales de pouvoir entre les villages concernés et compte tenu de la taille des périmètres à gérer.

Avec la dénomination d'Unions Hydrauliques qu'on leur a donnée, ces organisations avaient une fonction de service de l'eau dont la tâche consistait à gérer une station de pompage électrique neuve (ou réhabilitée) et à récolter les coûts hydrauliques pour payer les charges et constituer un fonds d'amortissement. En général les Unions vont réussir cette fonction, aidées en cela par la CNCAS qui prélève directement sur le crédit accordé aux producteurs le coût hydraulique placé dans le compte dépôt à terme de l'Union. Les Unions ont aussi amélioré la gestion de l'eau avec la systématisation de l'irrigation nocturne, la rationalisation des prélèvements des exploitations privées

riveraines qui pirataient le réseau pendant la gestion de la SAED etc. Elles vont également prendre des initiatives de diversification, quelques fois malgré l'opposition de l'encadrement et sans crédit.

Très vite les Unions se rendent compte qu'elles ne peuvent ignorer les autres fonctions d'organisation de l'exploitation des parcelles notamment l'harmonisation des itinéraires techniques, le calendrier cultural, etc. C'est ainsi que certaines Unions vont intégrer l'achat groupé d'intrants et de semences sélectionnées dans leur programme. Contre l'avis de la SAED certaines Unions vont puiser sur le compte d'amortissement pour financer des producteurs qui avaient des problèmes ou pour pré-financer certaines campagnes quand la CNCAS tardait à accorder le crédit (c'est la cas du périmètre de Pont gendarme.)

Les premiers résultats de la réhabilitation des Unions se traduisent par une augmentation de la production. Mais les Unions seront confrontées aux problèmes de commercialisation et aussi aux coûts des intrants et services mécaniques. Elles se rendent compte de leur faible performance externe et engagent des actions de rétention de stock et de boycott des opérations mécanisées. En 1993, elles constatent l'inefficacité de ces stratégies et mettent en place une alliance de toutes les Unions gérant des aménagements transférés avec la création de la FPA (Fédération des périmètres autogérés).

Au lendemain de la dévaluation du FCFA, les périmètres autogérés ont connu de véritables problèmes de rentabilité, d'autant plus que le contexte était marqué par une multitude de réformes dont la libéralisation de la commercialisation du riz. Pendant deux ans le riz de la vallée va connaître des problèmes de commercialisation avec une forte concurrence du riz importé. Sans crédit, on note une chute brutale des emblavures.

La CNCAS va mettre en place, à partir de 1997, un plan de relance en accordant des moratoires et de nouveaux crédits aux producteurs des périmètres autogérés. Depuis cette date on note une relance avec des superficies cultivées qui passent de 27 300 ha en 1997/98 à 31 200 ha en 1999/2000. Les rendements ont aussi augmenté avec une moyenne de 5 tonnes par hectare. La recherche y a fortement contribué avec de nouvelles variétés (ex. variétés Sahel) diffusées par l'Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO).

Aujourd'hui, les Unions se professionnalisent et adoptent des comportements conséquents d'acteurs privés. La principale contrainte demeure la commercialisation du riz, leur principal produit et la spéculation adaptée aux sols (lourds et salés) et pour laquelle ces périmètres ont été conçus. Elles développent diverses stratégies en mettant en place des minirizeries pour transformer sur place leur riz ou en nouant des relations avec des associations de femmes pour créer des réseaux indépendants de distribution qui échappent aux commerçants.

Le périmètre de Pont Gendarme parvient à transformer dans sa minirizerie le paddy des producteurs du périmètre et a mis sur le marché des sachets de riz long de qualité parfumée en relation avec les supermarchés de la capitale. Le périmètre compte mettre l'essentiel de sa marge sur ce segment de marché.

Parallèlement à ces initiatives, les Unions sont maintenant conscientes qu'il leur faut engager un vaste mouvement de lobbying en relation avec les autres organisations de périmètres privées qui n'avaient pas les mêmes avantages de disposer d'aménagements sur fonds publics. C'est ainsi qu'il a été créé depuis le début de 2001 une Confédération des Organisations Socioprofessionnelles de Dagana (CORDE). Cette organisation envisage de porter les questions stratégiques et de mettre en oeuvre une dynamique de concertation de tous les acteurs.

6. Conclusion

L'analyse des performances de l'irrigation privée et de la gestion des aménagements étatiques transférés en gestion privée communautaire montre que la question de la maîtrise de l'environnement économique et la dynamique sociale sont des facteurs critiques pour développer, de manière durable, l'irrigation privée. Il apparaît que si les forces sociales porteuses des initiatives privées sont responsabilisées et appuyées, et si l'environnement ne présente pas trop d'incertitudes, notamment en matière de commercialisation, l'irrigation privée constitue une alternative viable.

Il apparaît aussi nécessaire de veiller à établir des normes techniques et environnementales sans lesquelles le développement est éphémère.

Dans le contexte libéral actuel, c'est aux organisations paysannes de faire pression sur les pouvoirs publics pour que des mesures favorables soient prises, aidées en cela par les chercheurs et organismes spécialistes des questions agricoles. La récente décision des pays de l'UEMOA⁹ d'établir une taxe unique sur la TVA à 18 pour cent sur les produits utilisés par l'agriculture et sur les produits agricoles est un exemple de mesures qui n'incite pas le développement de l'irrigation privée et de l'agriculture en général. Nos gouvernements doivent être sensibilisés sur les résultats des politiques sur l'agriculture dans l'espace communautaire.

Dans le delta du Fleuve Sénégal, les conditions sont aujourd'hui remplies pour relancer l'irrigation privée sur de nouvelles bases en tirant les leçons des expériences et avec des acteurs devenus plus conscients des enjeux notamment environnementaux. Il s'agit, par un processus participatif, d'amener les acteurs déjà organisés à élaborer des programmes d'appui au développement de l'irrigation dans le Delta.

⁹ Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine.