

PHILIPPE LAVIGNE DELVILLE

LES PARADOXES DU DÉSENGAGEMENT

Les périmètres irrigués villageois du fleuve Sénégal

Le désengagement de l'Etat, le dépérissement des sociétés nationales de développement rural et la responsabilisation des producteurs sont les nouveaux mots d'ordre en Afrique. Le Sénégal n'échappe pas à la règle et a défini en 1984 une « nouvelle politique agricole » (NPA), conforme aux exigences des plans d'ajustement structurel. Le « désengagement » vise à réduire le déficit public en compressant les dépenses de structure et en arrêtant les subventions à l'agriculture, dans le cadre de la « vérité des prix ».

Dans le cas de la SAED (Société nationale d'Aménagement et d'Exploitation du Delta, de la vallée du Sénégal et de la Falemé), la situation financière catastrophique de la filière riz au début des années 80 s'ajoute aux contraintes budgétaires de l'Etat. La très sévère évaluation du ministère français de la Coopération montrait que *« pour une valeur ajoutée de 1,9 milliard de F CFA en 1980/81, la contribution de l'Etat [à la filière riz] est de 1,6 milliard de F CFA »* (Bonnefond et al. 1982). Outre la lourdeur de la structure SAED et l'importance des subventions, la dégradation rapide des aménagements, l'usure prématurée du matériel de pompage et les nombreux arriérés de crédit contribuaient à cette situation.

La nouvelle politique agricole est de plus censée dynamiser l'agriculture en créant *« le cadre propice à l'évolution*

harmonieuse des structures paysannes que constituent les coopératives et leurs sections villageoises ainsi que les groupements de producteurs (...) en libérant ceux-ci des différentes contraintes structurelles négatives et en les rendant maîtres de leur destin » (préface du président Diouf à la NPA). « *Revêtant un caractère dirigiste et autoritaire* », « *laissant peu d'initiatives* » aux paysans, les sociétés nationales de développement sont clairement identifiées comme une de ces « *contraintes structurelles négatives* ». On peut cependant se demander jusqu'à quel point les contraintes macro-économiques ne sont pas les principales motivations du désengagement et si, derrière le discours sur le transfert des responsabilités aux producteurs, la priorité n'est pas de transférer surtout les coûts de la filière.

La réduction du déficit public semble une nécessité incontournable. Il est possible que le retrait d'un Etat tentaculaire libère des dynamismes. Le processus pose tout de même bien des questions, et en particulier celui de son coût pour les producteurs. En ce qui concerne les périmètres irrigués villageois (PIV) de la moyenne vallée, on peut estimer que les coûts monétaires de production vont tripler ou quadrupler ⁽¹⁾. Quelle peut être la réaction des producteurs face à une telle augmentation des charges ? L'irrigation peut-elle continuer à être une activité intéressante du point de vue paysan ? Existe-t-il des marges de productivité que le désengagement pousserait à exploiter ? Faute de quoi, la « vérité des prix » ne risque-t-elle pas de tuer l'irrigation en voulant assainir la filière ?

Face à ces questions, le calcul macro-économique et les analyses de filière n'apportent guère de réponse. Ils ne prennent en compte les producteurs que sous la forme de « comptes paysans » agrégés dans la filière, et sur lesquels on répercute l'arrêt des subventions. Or cela suppose que les performances économiques résultent de façon mécanique des niveaux de prix, ce qui fait l'impasse sur les réponses paysannes. Le rendement ou la productivité du travail ne sont pas des données, ils varient en partie selon les pratiques paysannes et les niveaux techniques,

(1) ENDA 1984, sur base d'une analyse de filière, Lavigne Delville 1988, à partir des comptes d'exploitation des PIV.

eux-mêmes variables en fonction de l'environnement économique. Les producteurs sont dans des situations diversifiées et ajustent leur investissement dans l'irrigation selon leurs propres intérêts, leurs propres stratégies et en fonction des alternatives dont ils disposent. Leurs réactions ne sont pas homogènes.

Tenter de cerner l'impact du désengagement demande une analyse dynamique des stratégies paysannes, au sein du système agraire : quels sont les objectifs, les priorités, les contraintes (induites empiriquement à partir de l'analyse des pratiques) qui structurent l'investissement des producteurs et les performances technico-économiques de l'irrigation ? Quels sont les ressorts principaux sur lesquels le nouveau contexte économique et politique va jouer ? Un tel modèle dynamique est indispensable pour pouvoir poser des hypothèses réalistes sur l'impact du désengagement. Il ne suffit cependant pas. Le désengagement vise à créer un environnement économique radicalement différent, il change les règles du jeu économique et on ne peut présager de la résultante des adaptations en chaîne qu'il induit. Cette analyse doit donc être complétée et validée par l'analyse des étapes du désengagement et des réponses concrètes des paysans. Ce qui permet de voir se dessiner des scénarios d'évolution et leurs conditions de possibilités, de mettre en évidence les enchaînements causaux qui construisent progressivement la physionomie de l'après-désengagement ⁽²⁾.

Le désengagement a débuté en 1985 et n'est pas achevé. Début 1991, les PIV sont dans une phase de crise, dont l'issue n'est pas encore jouée. On insistera sur les conditions de réussite du désengagement, entendue comme le redémarrage de l'irrigation sur des bases économiques saines.

(2) Les analyses présentées ci-dessous résultent d'enquêtes économiques et d'entretiens dans 4 villages de la zone aval de Matam, menés au GRDR (Groupe de Recherches et de Réalisations pour le Développement Rural) dans le cadre d'un programme d'appui aux groupements de producteurs de ces villages. J'y ai effectué une mission par an entre 1987 et 1991.

Stratégies paysannes et intervention de l'Etat avant désengagement : essai de synthèse

Les systèmes agraires de la région du fleuve et l'irrigation ont fait l'objet de multiples études (Boutillier *et al.*, 1962 ; Minvielle, 1985 ; Boutillier et Schmitz, 1987 ; Berthome et Toure, 1987 ; Diemer et Van Der Laan, 1987 ; Jamin, 1987 ; Mathieu, 1987 ; Lavigne Delville, 1991 ; etc.). Nous en synthétiserons ici très succinctement les aspects les plus importants pour notre problématique (cf. Lavigne Delville, 1991 pour une analyse plus détaillée).

Crise des systèmes de production et intervention de l'Etat

Le système agraire haalpulaar se structure autour des cuvettes d'inondation du fleuve, qui font l'objet de droits fonciers très stricts (Mathieu, 1987). Essentiellement céréalier, le système de production se caractérise par l'existence de deux saisons de culture, pluviale et de décrue, aux conditions de réussite indépendantes. Les activités agricoles s'insèrent elle-mêmes au sein d'un « *cycle annuel d'exploitation des ressources agro-halio-pastorale* » (Boutillier et Schmitz, 1987) au sein du *leydi*, unité territoriale constituée autour d'une cuvette de décrue et gérée par un « maître de terre » (Schmitz, 1986).

La sécheresse a sévèrement réduit les capacités de production, aussi bien en pluvial qu'en décrue. A partir de 1975, la SAED a développé l'irrigation dans les moyenne et haute vallées, dans un but de sécurisation alimentaire des populations et sur le modèle des périmètres irrigués villageois (PIV). Petits aménagements rustiques (une vingtaine d'hectares en général) de pompage sur fleuve, divisés en parcelles familiales et gérés par un groupement de producteurs d'une cinquantaine de membres, les PIV offraient un modèle souple, aisément appropriable par les paysans. Cette relative autonomie des producteurs était d'ailleurs extrêmement novatrice à l'époque (Freysson, 1978), même si la SAED contrôlait entièrement l'amont et l'aval de la production et prétendait parfois régir les plans de culture.

Répondant aux objectifs paysans de sécurisation alimentaire, de gestion autonome, et fortement subventionnés, les PIV ont

connu un rapide succès : demande constante pour de nouveaux aménagements (souvent 5 à 10 PIV par village, 1 à 3 parcelles de 0,5 ha par famille), rendements élevés témoignant d'une rapide appropriation technique de cette nouvelle culture. La réussite n'était cependant pas si inconditionnelle que cela. Dans le même temps, on note de nombreux sinistres, des aménagements en mauvais état, des arriérés de crédit, un manque d'entretien des pompes.

La solution de cet apparent paradoxe réside dans la place de l'irrigation dans les stratégies paysannes. Production à hauts rendements, théoriquement sécurisée, mais exigeante en travail, l'irrigation est intégrée par les paysans dans leur système de production comme un terroir agronomique supplémentaire avec lequel jouer le jeu de diversification et de sécurisation des productions. L'affectation de main-d'œuvre sur le riz est donc en partie conjoncturelle. Les bons rendements permettent d'approcher, d'atteindre ou de dépasser l'auto-suffisance alimentaire et la rémunération du travail en riziculture est, selon les rares études disponibles, équivalente ou légèrement supérieure à celle des autres cultures, pluviales et de décrue (Diemer et Van Der Laan, 1987 : 116-117 ; Niasse, 1989 : 7). L'irrigation est également en concurrence avec l'émigration, très importante dans la région : à Sadel, le riz représente 70 à 100 % de la production céréalière, laquelle apporte en moyenne 40 % des budgets familiaux, et l'émigration 30 % (Lavigne Delville, 1991) ⁽³⁾.

Cependant, la maîtrise de l'eau reste imparfaite, et loin d'avoir sécurisé la production, l'irrigation n'a fait que déplacer les risques (Lericollais, 1989) : les erreurs techniques sur les aménagements, les pannes de pompe, les retards dans l'approvisionnement SAED en intrants (avant 1986) sont autant d'aléas pouvant sinistrer la récolte. Une étude OMVS montrait en 1980 que plus de la moitié des échecs étaient imputables, directement ou indirectement, à la SAED. En fait, si les paysans se sont approprié techniquement la riziculture irriguée et l'ont intégrée dans leurs stratégies économiques, ils n'en maîtrisent

(3) Insistons ici sur la nette différence entre les zones amont et aval de Matam, due en particulier au régime pluviométrique. Ce texte concerne la zone aval.

pas l'environnement, que ce soit le fonctionnement des réseaux ou l'approvisionnement en intrants. Ils ont par contre intégré ce risque et l'ont compensé en minimisant les coûts de production : c'est là l'origine des reports de charges sur la SAED, des arriérés de crédit, etc. rendus possibles et même économiquement rationnels avec la politique laxiste de la SAED.

En fin de compte, les objectifs économiques des unités familiales peuvent s'énoncer ainsi : les chefs d'unités de production tentent, pour atteindre ou sauvegarder au mieux un niveau de vie jugé satisfaisant, de concilier trois objectifs économiques qui sont contradictoires deux à deux en situation de crise : assurer la sécurité alimentaire, maximiser la rémunération du travail et maximiser l'argent disponible pour les dépenses non alimentaires. Les différentes activités économiques disponibles (cultures pluviales, de décrue, irriguées), élevage, artisanat local, migration, etc.) sont mises à contribution, selon leur accessibilité et leurs avantages comparés. D'où un « oui, mais » à l'irrigation, d'autant que la maîtrise de l'eau reste le premier facteur limitant, que le risque n'est pas supprimé, que les aménagements souffrent d'erreurs de conception. Cependant, dans un contexte où les subventions sont élevées et la pluviométrie faible, tous ont peu ou prou intérêt à produire.

Le problème de la rentabilité et le report des coûts sur la SAED

Le discours paysan est : *« On ne peut pas payer. Quand on a payé les charges il ne reste rien. Souvent on est même obligé de vendre une chèvre ou un mouton pour payer le crédit »*. La SAED dit au contraire : *« Les rendements peuvent être très bons. Ils ne veulent pas payer. C'est que ça ne les intéresse pas »*. Là encore, les discours sont partiels. Il est vrai qu'en cas de sinistre (panne de pompe, etc.), la marge peut être nulle ou même négative. Le risque économique est élevé et les paysans y sont spécialement sensibles. Mais les sinistres ne sont pas généralisés. A Sadel, en 1987, la reconstitution des comptes d'exploitation des paysans montrait que, sur des PIV en état correct, sans panne au cours de la saison, le coût de production d'un kilo de riz variait entre 5 et 20 F CFA/kg, pour un prix au producteur de 85 F, ce qui laisse une marge appréciable.

La question de la rentabilité est l'argument qui justifie, dans les discours paysans, le non-paiement des arriérés de crédits et des amortissements. Pour ce dernier cas, se posait de plus un problème institutionnel : la participation aux amortissements demandée aux paysans (environ 1/7 du coût réel) était versée à la banque sur un compte bloqué au nom du groupement. Mais la banque la plus proche était à Saint-Louis et c'est la SAED qui se chargeait du versement. Le groupement n'avait aucun moyen de contrôle et, que l'argent arrive ou non sur le compte, les bruits de détournements allaient bon train.

Le mélange dans la SAED entre fonctions techniques et fonctions économiques est un des facteurs qui ont envenimé les relations avec les paysans. Au delà de ce problème, le rejet des charges renvoie aussi à la reproduction économique familiale. D'un point de vue paysan, réduire les coûts de l'irrigation permet d'augmenter sa rentabilité apparente et de mieux desserrer la contrainte économique pesant sur le budget familial ⁽⁴⁾.

Si la tendance à refuser une partie des charges peut être imputée aux paysans, l'ampleur de ces reports de charges est par contre une conséquence de l'intervention massive de l'Etat et de la politique de la SAED : c'est le laxisme sur les remboursements de crédits et sur le paiement des amortissements, cachant des rapports clientélistes avec les groupements, qui a autorisé – et même rendu économiquement rationnelle – cette situation. Quand une moto-pompe usée est remplacée gratuitement, il est rationnel d'un point de vue paysan d'économiser les vidanges, quitte à casser la pompe en 3 ans. Les paysans ont vite appris à jouer des dysfonctionnements de la structure SAED et, adoptant un « profil bas » quant à la prise en charge des réseaux et des pompes, ont réussi à la faire payer par la SAED. Ils compensaient en quelque sorte les aléas dûs aux dysfonctionnements de la SAED (erreurs techniques sur les réseaux ; aléas de l'approvisionnement en intrants ; comportement parfois autoritaire des encadreurs ; ambiguïtés sur les responsabilités réelles des deux parties) par un jeu clientéliste visant à minimiser les coûts, une sorte de chantage au fonctionnement du PIV.

(4) Ces stratégies de report des charges existent aussi, quoique dans une bien moindre mesure, dans les périmètres villageois de la région de Kayes, où il porte sur les émigrés (Lavigne Delville, 1991).

Dans ce sens, les comportements des agriculteurs de la moyenne vallée et la façon dont ils se sont approprié l'irrigation ont été surdéterminés par l'intervention massive de l'Etat. Pour une part, la situation avant désengagement tient aux limites des sociétés d'intervention des années 60-70, qui prétendaient contrôler toute la filière, pratiquaient un mélange original de technocratie et de paternalisme vis-à-vis des paysans ⁽⁵⁾ et assuraient souvent mal leurs fonctions économiques, dans un mélange des genres qui n'était guère propice à des relations saines avec les paysans. C'est cela que les dysfonctionnements décriés dans les années 80 reflètent, plus que les limites de l'adaptation des systèmes agraires. Le désengagement de la SAED représente une mutation des règles du jeu qui s'étaient instaurées dès le début des années 80. C'est là tout l'enjeu (et toute l'incertitude) de ce processus.

Réponses paysannes au désengagement

On analysera ici les étapes du désengagement et les réactions qu'il a suscitées chez les paysans. Nous prenons ainsi le « désengagement » comme un processus, impulsé pour l'essentiel de l'extérieur (Etat, bailleurs de fonds), qui vise à changer les « règles du jeu » des rapports irrigation/paysans/Etat. Ce processus rencontre les stratégies des acteurs (paysans surtout, mais aussi salariés de la SAED, qui voient leur position remise en cause, leur sécurité d'emploi menacée). C'est dans ces interactions, aux différentes étapes, que le processus est ajusté et que le devenir de l'irrigation se construit.

Les étapes du désengagement

Le désengagement est engagé depuis 1985. Il débute par une forte augmentation du prix d'achat au producteur, relevé de 51 à 85 F CFA/kg, pour compenser en partie la « vérité des prix » sur les intrants ⁽⁶⁾. En 1985-86, l'encadrement technique est

(5) Même sur les PIV où les groupements sont largement autonomes... et où la contradiction entre objectifs de la société d'intervention et objectifs paysans s'exprime ouvertement.

(6) Si une telle mesure peut être incitative dans une agriculture commerciale, elle pénalise l'autoconsommation qui est la règle à Matam.

réformé, et remplacé par un conseil agricole. Moins nombreux mais mieux formés, les conseillers sont choisis parmi les meilleurs encadreurs et suivent un stage de recyclage à Saint-Louis. Leurs fonctions évoluent vers l'appui aux groupements, glissant de la technique vers la gestion. Malgré tout, ils restent très pris par les tâches administratives. Difficulté à changer d'activité, problèmes de relations avec les groupements, absence de demande de la part de ces derniers : en 1989, aucun stage de formation à la gestion n'avait été réalisé. Parallèlement, la SAED cesse de remplacer les moto-pompes usées. Au début, certains groupements pourront bénéficier des quelques machines en stock ou de moteurs d'occasion.

En 1986, privatisation de l'approvisionnement en gas-oil. Les groupements s'approvisionnent auprès des stations-service de Matam. Tentative avortée de privatisation de la livraison d'engrais : suite aux pressions politiques, la SAED doit faire marche arrière. En 1987, la suspension du crédit sur les engrais est annoncée début juillet, alors que les pépinières sont déjà prêtes. La SAED continue à vendre comptant, pour liquider ses stocks. Face à cette concurrence, les commerçants privés se retirent.

L'étape décisive est la mise en place du crédit agricole. L'échec des crédits de campagne SAED et des amortissements avait été une des causes de la faillite de la filière. La Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal, structure semi-privée, a une agence à Matam depuis 1985, mais seuls commerçants et fonctionnaires y avaient un compte. Les crédits de campagne sont mis en place en 1988. Ils sont destinés aux groupements ayant ouvert un compte, sur dossier technique validé par la SAED. Les conditions sont les suivantes : 15 % d'apport du groupement et 15,5 % d'intérêt annuel, soit 11 % sur la durée du prêt ; le groupement prépare le dossier avec le conseiller agricole. Le détail des coûts et des sommes à rembourser y figure en clair. C'est le président qui accomplit les démarches à la banque. En juin, la CNCAS a une estimation des quantités d'intrants nécessaires et organise un appel d'offre auprès des commerçants locaux.

Les crédits d'équipement sont mis en place en 1989. Crédit sur 4 ans, avec 20 % d'apport, et 15,5 % d'intérêt par an sur le

capital restant dû, soit un coût total de 30 % (Frelot *et al.* 1989). Le groupement rembourse chaque année le quart du total des intérêts, pour avoir des annuités constantes.

La privatisation des ateliers de mécaniciens et celle de la collecte du riz ne sont pas encore réalisées et font l'objet d'études pour définir leurs modalités pratiques. Jusqu'alors, la main-d'œuvre était gratuite lors des interventions des mécaniciens SAED. Garantir le prix d'achat au producteur risque d'être difficile après la privatisation de la collecte du paddy : les commerçants achètent à environ 60 F CFA/kg.

Le problème du coût

Privatisation de l'amont et de l'aval de la production, fin des subventions officielles et « officieuses » (remplacement d'une pompe malgré une caisse d'amortissement vide, par exemple) entraînent une forte augmentation des coûts de production paysans. Dans son étude de 1984, ENDA avait tenté, sur une approche filière, d'estimer l'impact du désengagement sur ces coûts de production paysans. Une même prospective a été tentée sur la base de comptes d'exploitation paysans de la campagne 1987 (Lavigne Delville 1988). Avec toutes les incertitudes sur l'évolution des coûts ⁽⁷⁾, l'ordre de grandeur de ces deux prospectives est un triplement ou un quadruplement des charges monétaires, entraînant un doublement des charges totales, lesquelles dépassent dès lors 50 % du produit brut (généralement considéré comme le seuil de découragement).

Or pour ENDA « *l'absence quasi-totale de vérité des prix était sans doute une condition du succès des PIV et de l'efficacité des groupements de producteurs. Dès lors qu'il faudra gérer non seulement une rareté naturelle et à court terme – celle de l'eau – mais aussi une rareté économique et monétaire à long terme – celle de l'amortissement et de la vérité des prix – dans un contexte où l'autoconsommation et la sécurité vivrière ne*

(7) Les hypothèses étaient encore optimistes, puisque le prix de l'urée, supposé constant après l'arrêt du crédit SAED, a augmenté de 30 % entre 1987 et 1989. Or l'urée représente 20 à 30 % des charges monétaires. Les prix qui seront pratiqués par les mécaniciens privés sont encore inconnus.

seront plus l'objectif unique, il est douteux que le modèle institutionnel des PIV continue à être pertinent et efficace » (ENDA 1984, p. 151).

L'analyse des stratégies paysannes en irrigation permet de nuancer les conclusions d'ENDA : le riz a pris une place incontournable dans la production vivrière ; l'augmentation des charges n'est violente que parce qu'elles étaient anormalement basses auparavant ; les revenus de l'émigration permettent, dans l'absolu, d'y faire face ; les PIV de la région de Kayes fonctionnent avec un niveau de charges proche de ce qu'il sera après désengagement (Lavigne Delville 1991), il n'est donc pas rédhibitoire en soi. Des marges d'augmentation de la productivité existent, en tous cas pour les périmètres souffrant de malfaçons. Il n'en demeure pas moins que la réponse paysanne à une telle augmentation des charges est problématique et que la viabilité du désengagement n'est pas assurée : les ressources migratoires permettent certes dans l'absolu de faire face à l'augmentation des charges, mais en même temps, elles fournissent une alternative à l'irrigation pour l'approvisionnement alimentaire familial.

On retrouve la question des modalités différenciées d'appropriation de l'irrigation au sein des stratégies économiques paysannes. Vers quel pôle va se déplacer la résultante des trois objectifs paysans contradictoires ? Intensification au détriment de la rémunération du travail ? Extensification voire abandon de PIV et report sur la migration au détriment des dépenses monétaires ?

Éléments de réponses paysannes : de l'attentisme aux essais de réappropriation

De manière générale, on peut prévoir que les divergences d'intérêt entre les différents groupes de producteurs vont se renforcer. Tant que les subventions et la politique de la SAED autorisaient un report massif des charges sur l'extérieur, le coût de reproduction du PIV était quasiment nul, les charges du groupement étaient réduites au maximum. Produire en irrigué coûtait peu cher. Les contradictions entre intérêt collectif (pérennité du PIV) et satisfaction des objectifs individuels étaient faibles. De même, au sein de ces derniers, entre sécurité

alimentaire et rémunération du travail. Tout le monde avait alors intérêt à pratiquer l'irrigation, ne serait-ce que pour garantir l'attribution de la parcelle.

Les divergences de stratégies au sein même des groupements de producteurs restaient donc peu visibles. Elles s'expriment plus nettement avec l'augmentation des charges, selon le besoin que représente le PIV pour les différentes unités de production. Les réactions (intensification, extensification, etc.) s'amplifient et s'individualisent, avec des répercussions sur le fonctionnement des groupements : les tensions s'exacerbent entre partisans d'un mode de gestion plus « intensif » du PIV, acceptant les coûts nouveaux et essayant d'y faire face (culture de saison sèche, entretien, rigueur dans la gestion de la pompe et de l'eau, etc.), et partisans de l'extensification (voire d'une irrigation « minière »). Du rapport de force interne aux groupements dépend la résultante finale. Le groupement (et les capacités de ses leaders) risque donc de devenir la clé du devenir des PIV. On conçoit dans ce cadre l'enjeu d'une réelle « responsabilisation des producteurs », c'est-à-dire d'un programme intensif de formation, donnant aux paysans (leaders actuels ou potentiels) qui cherchent à intensifier les outils pour le faire et pour prendre du pouvoir au sein des groupements.

La diversité des attitudes des groupements et leur évolution au fil du temps témoignent de ces recompositions et de ces tiraillements. Tout d'abord, les paysans n'ont pas cru au désengagement. La première réaction fut l'attentisme, à la fois parce qu'ils ont entendu trop de discours sans suite et parce que, trouvant leur compte au jeu de dépendance clientéliste, ils n'avaient guère envie d'en changer. Les hésitations du processus, les réticences visibles de la structure SAED, la marche arrière sur la privatisation de l'approvisionnement en engrais en 1986 les confortaient dans cette position. Ce n'est qu'à partir de 1987-88, avec l'arrêt brutal du crédit sur les engrais qui les obligeait à trouver d'urgence de quoi en acheter comptant, et la multiplication des PIV bloqués pour panne de pompe, que la réalité du désengagement est devenue tangible.

Dans l'ensemble, et au moins pour l'aval de Matam (où la pluviométrie reste faible et où les cultures « traditionnelles » sont très risquées), il semble que la nécessité de produire pousse

à la réappropriation du PIV. Deux tendances simultanées apparaissent alors. D'une part, une série d'efforts ponctuels pour maintenir ou remettre sur pied l'irrigation : des groupements cimentent des canaux d'amenée défectueux ; certains s'engagent, avec l'appui technique d'ONG, dans des reprofilages manuels de canaux (trois semaines de travail) ; le nombre des vidanges tend à augmenter ; face au problème réel d'entretien des moto-pompes, certains groupements ont en 1990 conclu des contrats de maintenance avec des mécaniciens privés. Autant de choses qui auraient été inconcevables quelques années auparavant.

Les paysans connaissent les conditions du crédit agricole et en discutent entre eux. Après une première année de test (où certains groupements n'ont pris de crédit que sur les engrais, ou sur le gas-oil), la quasi-totalité des groupements y fait appel. Pour les deux premières années (1988-89 et 1989-90), les taux de remboursements sont excellents. La contre-saison, pratiquement abandonnée depuis 1985 reprend en 1989-90 et surtout 1990-91. A Sadel, le maraîchage de contre-saison (choux et oignons, habituels dans les jardins maraîchers, mais aussi patates douces) apparaît sur PIV en 1989 et se généralise l'année suivante. Améliorer l'état des réseaux, faire durer les pompes, se lancer dans des cultures de rente : autant d'actions qui visent à sécuriser la production, diminuer les charges et augmenter le produit brut ⁽⁸⁾ et vont donc dans le sens d'une adaptation aux nouvelles règles du jeu. En même temps ces efforts sont un peu désordonnés, les groupements manquent de technicité. L'essor de la contre-saison peut lui-même être conjoncturel : mauvaise pluviométrie et absence de crue en 1990-91, vivres du Programme Alimentaire Mondial distribués aux groupements qui faisaient du maraîchage. Il aura montré qu'on peut gagner de

(8) Pannes de GMP et état des aménagements sont actuellement les deux blocages majeurs des PIV. Une intensification n'est concevable que si ces problèmes sont résolus. La modélisation montrait que l'intensification en riziculture n'a que peu d'impact sur la structure des charges, mais que « gagner 500 kg de rendement permet de compenser la moitié de la diminution de produit net causée par le désengagement » (Lavigne Delville 1988, p. 33). De même, les résultats économiques des meilleurs rendements resteront supérieurs aux résultats moyens actuels.

l'argent sur les PIV. Est-ce suffisant pour que la contre-saison se pérennise ?

Dans le même temps, les groupements cherchent à échapper à l'augmentation des charges et à trouver d'autres bailleurs de fonds. A l'annonce de la suppression du crédit sur les engrais, en 1987, le premier réflexe des Sadélois a été de demander de l'argent aux émigrés... (qui ont bien sûr refusé). Les groupements essayent de mobiliser émigrés et ONG pour obtenir une nouvelle pompe. Une telle attitude est ambiguë. Ce peut être chercher une ONG pour continuer le jeu clientéliste de la « pompe-cadeau ». Mais il ne faut pas oublier que les groupements sont coincés : les pompes tombent en panne les unes après les autres, les caisses d'amortissements sont vides, les conditions des crédits d'équipement sont jugées inacceptables. Les paysans insistent sur le fait qu'ils ne pourront pas payer en cas de sinistre. Il est vrai qu'un tel niveau de charges ne laisse pas le droit à l'erreur, alors que bien des parcelles n'arrivent pas à être arrosées correctement, que les paysans n'ont pas confiance dans les mécaniciens SAED ⁽⁹⁾. De plus, il faut 5 ans pour payer une pompe, alors que la durée de vie actuelle des moteurs est de 3 ou 4 ans (pour une longévité normale de 6 ou 7 ans).

Une crise sérieuse, à l'issue encore incertaine

Telle est la situation début 1991. Les premières étapes du désengagement ont donc induit deux types de réponses : des efforts pour améliorer la productivité et une recherche de nouveaux financements pour payer la reproduction du PIV. L'un ou l'autre domine selon la situation du groupement : composition socio-économique, dynamisme des responsables, état des réseaux et de la pompe, insertion dans les relations avec les ONG, etc.

Les efforts de productivité sont encourageants, mais les paysans ont-ils les moyens de remettre sur pied l'irrigation ?

(9) Qu'ils accusent de mettre des pièces d'occasion en faisant payer le tarif neuf, de faire des devis fantaisistes. De fait, des groupements qui ont fait faire deux devis ont eu des surprises : 40 000 F CFA pour l'un, 300 000 pour l'autre... sans avoir de moyens de trancher.

Les PIV traversent actuellement une crise profonde. En 1989, 33 % des PIV de la zone aval du département (et 70 % dans la zone amont) sont bloqués pour des pannes de pompe ou des réseaux dégradés. Les groupements n'ont pas les fonds nécessaires pour les relancer. Les charges augmentent lourdement, et dans le même temps, il leur faut investir encore plus d'argent et plus de travail pour tenter de remettre en état les réseaux. Les paysans sont souvent démunis face aux problèmes mécaniques ou hydrauliques : ils n'ont pas confiance dans les mécaniciens SAED ; ils n'ont jamais eu de formation à l'hydraulique et réparent « à vue de nez ». Ils cimentent les canaux en briques pleines, à un coût énorme, faute de disposer de techniques fiables et économiques.

Avec le désengagement, on demande aux paysans de passer à une gestion rigoureuse de l'irrigation, alors qu'ils doivent assumer le passif de la situation antérieure : passif économique (caisses d'amortissements vides) dont ils sont en partie responsables, mais aussi passif des erreurs techniques sur les réseaux, passif d'un modèle technique où l'économie d'eau ou les techniques appropriables par les paysans n'ont jamais été des objectifs pour la SAED. Les tentatives paysannes de réappropriation de l'irrigation se heurtent à bien des contraintes. La transition d'une irrigation risquée mais peu coûteuse à une irrigation sécurisée et productive qui assume son coût ne se fait pas sans mal. Un certain nombre de groupements semblent pourtant prêts à jouer le jeu. Encore faut-il qu'ils en aient les moyens. L'argent de l'émigration permet de faire face, mais ça ne suffit pas.

Aménagements et crédits d'équipement, les deux blocages

Les paysans ne pourront faire face à l'augmentation des charges que si l'aléa est maîtrisé. Le désengagement a déjà supprimé le risque sur l'approvisionnement en intrants, restent deux problèmes majeurs.

Les aménagements sont très dégradés. Construits en terre, ils sont structurellement fragiles, surtout pour les tronçons sur les bourrelets de berge, sablo-limoneux. Presque tous souffrent d'erreurs de conception ou de réalisation (contre-pentes dans les

canaux, canaux d'amenée portés mal damés qui cassent trois ou quatre fois par campagne, parcelles en surplomb, mal irriguées, etc.). La SAED imputait ces problèmes au manque d'entretien, ou aux erreurs des paysans lors des travaux. Les périmètres construits en régie en 1988, sans participation paysanne, ont fait la preuve de sa lourde responsabilité. La question du manque d'entretien renvoie à plusieurs choses : il est vrai que les paysans cherchent à économiser leur travail. Mais il ne faut pas oublier qu'ils ne maîtrisent pas les techniques de base (reprofilage de canaux, etc.) et que l'impact de l'entretien leur paraît dérisoire face aux graves problèmes comme les ruptures de canal, qu'ils ne peuvent résoudre par eux-mêmes. Enfin, certaines pratiques (surcreusement du canal au fil de l'eau, barrages en terre au milieu du canal) dégradent les réseaux.

Eychenne (1991) a montré le coût économique de ces dysfonctionnements. Sur Sadel 7 (créé en 1988), la carte des rendements et des durées d'arrosage (campagne 1990) montre que près de la moitié du périmètre a des problèmes d'eau. La durée d'arrosage passe de 5 à 15 heures entre l'amont et l'aval de la rizière. Parallèlement, les rendements décroissent de 4,5 à 2 t/ha. Sur ces parcelles, on atteint 80 % de charges! Améliorer le réseau ferait gagner plus d'une tonne de rendement moyen et diminuerait significativement le coût de l'eau. De même le reprofilage des canaux d'amenée réduit de moitié le temps de remplissage et peut économiser 10 à 15 % de gas-oil (Lavigne Delville 1988).

Il est urgent de remettre en état les réseaux, et les paysans ne peuvent pas tout faire eux-mêmes. Certains travaux dépassent leurs capacités et ce n'est pas à eux d'assumer les erreurs techniques de la SAED. Il y a nécessité d'un programme de consolidation des réseaux, négocié avec les groupements, avec formation et appui technique adapté à leurs besoins concrets, partant de l'expérience empirique qu'ils ont acquise ⁽¹⁰⁾. L'enjeu est de montrer aux groupements qu'il est possible, à un coût

(10) Mais les techniques adaptées ne sont pas toujours disponibles sur place (petit matériel de compactage des canaux, technique fiable et peu coûteuse d'étanchéification des canaux, etc.) et les conseillers agricoles n'ont pas de formation hydraulique.

modéré, de rendre viables les réseaux... mais que ça ne se fait pas n'importe comment. Sans appui technique (en topographie en particulier), les tentatives actuelles des paysans risquent d'échouer et de les décourager encore plus. Par contre, l'expérience montre que les groupements maîtrisent très rapidement les techniques de reprofilage manuel, pour peu qu'ils soient motivés, qu'une formation de base et qu'un suivi rapproché soient assurés les premiers jours. Très vite deux ou trois personnes prennent en main le chantier, qui ne nécessite plus qu'un suivi léger et un appui topographique (Frelot *et al.*, 1989).

Le problème des pompes est tout aussi crucial. Le renouvellement des pompes reste la pierre d'achoppement du désengagement. La SAED a cessé depuis 4 ans de remplacer les moteurs usés. La majorité des PIV bloqués le sont pour des problèmes mécaniques. Les crédits d'équipement CNCAS sont en place depuis 1989, mais seuls 9 groupements avaient établi un dossier en juillet 1989. La plupart des autres connaissent cette possibilité, mais jugent les conditions économiquement inacceptables, insistant sur le risque : *« si on a un problème, si on a une mauvaise récolte, on ne pourra pas rembourser »*. De fait, les annuités correspondent *grosso modo* à un doublement des charges monétaires actuelles (20 à 30 000 F CFA par parcelle), qui atteignent ou dépassent dès lors 50 % du produit brut pour les parcelles sans problème d'eau. Pour les autres, le niveau de charges peut dépasser 80 %.

L'exigence d'assainir l'économie de la production irriguée est parfaitement légitime. Il est effectivement sain de mettre les producteurs face au coût réel de l'irrigation. Il y a une marge de manœuvre importante pour l'augmentation des charges au producteur vu la situation qui prévalait. D'autre part, l'amélioration des réseaux et la contre-saison maraîchère peuvent permettre d'augmenter la productivité de l'irrigation. Le désengagement pousse les paysans à explorer ces marges d'intensification. Mais une application non raisonnée d'un principe abstrait de « vérité des prix » peut aboutir à des contre-performances si on n'analyse pas ses répercussions pour les producteurs. Les conditions actuelles des crédits d'équipement sont à la fois anti-économiques et peu justifiables : le matériel est vendu TTC,

avec jusqu'à 37 % de taxes ⁽¹¹⁾ ; le coût total du crédit est de 30 %. Un tel niveau de taxes et de taux d'intérêts est incompatible avec un encouragement de la production agricole et n'est en rien commandé par le principe de « vérité des prix ». Si l'on veut conserver l'irrigation (dont on a vu la place dans l'économie familiale), des mesures devront être prises (détaxe partielle ou totale, négociations avec la CNCAS sur les taux d'intérêt).

Faute de quoi, les groupements seront obligés de chercher au coup par coup un financement cadeau. Les PIV seront soumis aux aléas de la quête de financement. Les émigrés de Sadel ont mis sur pied un fonds d'équipement, pour faire un crédit gratuit aux groupements. Mais un crédit de la part des émigrés n'est-il pas perçu comme un cadeau ? Un crédit agricole au fonctionnement rigoureux, mais à des taux bonifiés, est nécessaire. Dans les conditions actuelles, des groupements risquent de prendre un crédit faute d'autre solution et de ne pouvoir rembourser, replongeant la CNCAS dans la spirale des impayés ⁽¹²⁾.

La crise de transition, une vertu pédagogique ?

L'irrigation vit donc une crise profonde. Elle ne signifie pourtant pas forcément, comme certains semblent le penser (Niasse, 1991), la faillite des PIV. C'est plutôt une crise de transition entre une irrigation fortement subventionnée, qui autorisait le report du coût de reproduction du PIV sur la SAED et l'Etat, et une véritable appropriation de l'irrigation par les producteurs. Beaucoup plus exigeante pour le paysan, cette prise en charge ne se fait que sous la pression des événements, à partir du moment où le désengagement de la SAED est suffisamment sensible pour que les paysans sentent que les règles du jeu changent et qu'il leur faut adapter leur comportement. Une rupture brutale (quoique étalée sur 5 ans)

(11) La SAED, elle, achetait hors taxes, et sur prix d'appel d'offres. Un GMP coûte ainsi, hors crédit, près de deux fois plus cher aux groupements qu'il ne coûtait à la SAED....

(12) Leurs réticences à prendre les crédits d'équipement est lui-même un signe que, à un coût plus raisonnable, ils seraient prêts à jouer le jeu du crédit pour sécuriser le fonctionnement des PIV.

était sans doute nécessaire pour casser le jeu pervers qui s'était instauré, pour faire la preuve que le contexte a changé.

En ce sens, cette crise peut avoir une vertu pédagogique : elle permet aux groupements de se rendre compte du coût réel de l'irrigation (qu'ils ignoraient totalement), de mesurer l'impact économique de réseaux en mauvais état et, quand le PIV est bloqué, de mesurer l'importance qu'a pour eux l'irrigation et le prix qu'ils sont prêts à payer pour elle, en fonction de leurs stratégies. En fin de compte, la question du point de vue paysan est le coût de la sécurité alimentaire.

Mais la phase de transition plonge l'irrigation dans une situation paradoxale : l'augmentation des charges est nécessaire, à la fois pour assainir la filière et pour pousser les paysans à améliorer la productivité, en particulier sur la qualité des réseaux et l'entretien des pompes. Mais cette augmentation n'est économiquement supportable pour les paysans qu'avec une irrigation réellement sécurisée, c'est-à-dire avec des pompes et des réseaux fonctionnels... Le résultat final est en même temps la condition de départ.

Une autonomie économique est potentiellement viable dans le cadre des stratégies paysannes : les périmètres maliens, autonomes de fait dès le départ, en sont la meilleure preuve. Reste que cette difficile transition doit être bien gérée à la fois dans son rythme, dans son impact économique et dans les mesures d'accompagnement devant permettre aux dynamiques paysannes de réappropriation de l'irrigation de se renforcer. Tuer le patient est certes un moyen radical de le guérir, il est permis de penser que ce n'est pas forcément le meilleur.

Conclusion

Le désengagement de la SAED est d'abord un problème d'équilibre économique de la filière. Il serait cependant faux de le réduire à cela. D'abord parce qu'il est - partiellement - vrai que le désengagement peut libérer des dynamiques. Ensuite, parce que, même s'il semble économiquement viable, sa réussite dépend, à l'échelle micro, de bien d'autres facteurs. C'est d'abord la résultante des stratégies économiques diversifiées des producteurs et l'équilibre entre ressources migratoires et irrigation dans le nouveau contexte qui sont incertains. D'autre

part, bien plus qu'un ajustement des pratiques, c'est une véritable mutation des rapports des paysans à l'irrigation dont il s'agit, ce qui les confronte à bien des problèmes nouveaux, en particulier sur les réseaux. A travers leurs tâtonnements, les groupements semblent vouloir prendre en charge l'irrigation. Mais cette mutation demande elle-même une mutation de la SAED (et non un simple dégraissage) et de ses rapports avec les paysans. La SAED doit réorienter son appui sur les réseaux d'irrigation et la gestion, réussir à établir de véritables rapports contractuels (en particulier pour la remise en état des réseaux), apprendre à intervenir à la demande des groupements pour une topographie ou un reprofilage, bref, se muer en prestataire de services. Là non plus, les choses ne sont pas gagnées. Les évolutions suscitent bien des résistances au sein même de la SAED, qui doit de plus faire face à ces nouveaux besoins avec un personnel réduit et a, elle aussi, à gérer un passif.

La réussite du désengagement demande donc un ensemble de mesures d'accompagnement, d'ordre économique (problème du crédit), technique et institutionnel. Il ne peut s'agir d'un simple retrait de l'Etat, on l'a bien vu pour les aménagements. Un des paradoxes d'un tel processus est que la réussite du désengagement demande un surcroît d'intervention et de financement... qui risque de faire retomber dans les pratiques anciennes si les paysans ne sentent pas une intervention qualitativement différente, négociée, véritablement orientée sur leurs priorités, leur donnant les moyens de mobiliser les marges de productivité qui existent en l'état actuel.

Selon qu'ils accompagneront le processus et favoriseront l'apprentissage d'une gestion plus rigoureuse de l'irrigation, ou joueront au contraire le jeu de la dépendance clientéliste, les ONG et les associations d'émigrés auront aussi leur part de responsabilité dans l'évolution de la situation.

Bibliographie

Berthome J. et Toure E.S., 1987. « Périmètres irrigués villageois et reproduction sociale dans la moyenne vallée du Fleuve Sénégal » in *Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production*, Doc. Syst. Agraires n° 6 CIRAD/DSA 1987.

- Bonnefond Ph. et al., 1982. *Evaluation économique de l'aménagement de la rive gauche du Sénégal* MRE/CODEV et C.C.C.E.
- Boutillier J.L. et Schmitz J., 1987. « Gestion traditionnelle des terres (système de décrue/système pluvial) et transition vers l'irrigation ; le cas de la vallée du Sénégal » *Cahiers Sciences Humaines* ORSTOM vol. 23, n° 3-4, pp. 533-554.
- Boutillier J.L. et al., 1962 *La moyenne vallée du Sénégal* PUF.
- Diemer G. et Van Der Laan E., 1987. *L'irrigation au Sahel ; la crise des périmètres irrigués et la voie Haalpulaar* CTA/Karthala.
- Enda, 1984. *Optimisation des investissements impliqués par les barrages de Diama et Manantali, l'après-Barrages* 4 tomes (réed. 1987 sous le titre *Enjeux de l'Après-Barrages* Ministère de la Coopération).
- Frelot N., Lavigne Delville Ph., Sall A. et Talla A., 1989. « Etude de faisabilité d'un programme d'optimisation de Périmètres Irrigués Villageois dans la région de Matam » GRDR.
- Jamin J.Y., 1987. « La double culture du riz, mythe ou réalité ? » in *Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production* Doc. Syst. Agraires n° 6, CIRAD/DSA 1987.
- Lavigne Delville Ph., 1988. *Analyse technico-économique de l'irrigation dans le cadre des systèmes de production à Sadel, et perspectives liées au désengagement de la SAED* GRDR.
- Lavigne Delville Ph., 1991. *La rizière et la valise ; irrigation, migration et stratégies paysannes sur le fleuve Sénégal* Syros.
- Lericollais A., 1989. « Risques anciens, risques nouveaux dans la vallée du Sénégal » in Eldin M. et Milleville P. (eds) 1989 *Le risque en agriculture* ORSTOM.
- Mathieu P., 1987. *Agriculture irriguée, réforme foncière et stratégies paysannes dans la vallée du Fleuve Sénégal (1960-1985)* 2 tomes, thèse Fond. Univ. Luxembourgeoise.
- Mathieu P., 1989. *Culture, rapports sociaux et efficacité de l'irrigation en Afrique sub-saharienne* Etudes et Documents IEPD, 23 p.
- Minvielle J.P., 1985. *Paysans migrants du Fouta Toro* ORSTOM.

- Niasse M., 1989. *Suivi des systèmes de production à Doumga Rindiaw* Etude I.D.A 4^e rapport trimestriel, 34 p.
- Niasse M., 1990. « Village irrigated perimeters at Doumga Rindiaw, Senegal » *Development anthropology network* IDA Binghamton, pp. 6-11.
- O.M.V.S., 1980. *Etude socio-économique du bassin du fleuve Sénégal (rapport général)*.
- Schmitz J., 1986. « L'Etat géomètre : les Leydi des peuls du Fuuta Toro (Sénégal) et du Maasina (Mali) » *Cahiers d'Etudes Africaines* 103 XXVI-3 : 349-394.