

pour comprendre,
se poser de bonnes questions
et agir sur le foncier
en Afrique de l'Ouest

La Charte de mise en valeur, un engagement pour une exploitation intensive et durable de ressources naturelles

par Patrick d'Aquino¹, Sidy Mohamed Seck²
et Seydou Camara³, décembre 2014

Comment améliorer l'engagement des paysans, des collectivités locales et des services techniques en faveur d'une exploitation plus intensive et durable des ressources naturelles, là où l'État a réalisé des investissements productifs (aménagement hydroagricole, pastoral, forestier, etc.) qui doivent être rentabilisés? Une définition contractuelle et décentralisée des conditions de mise en valeur acceptables peut être un moyen d'y parvenir. Cette fiche s'inspire de l'expérience de la Charte du domaine irrigué, développée à la fin des années 1990 avec l'appui de l'AFD dans la vallée du fleuve Sénégal. Elle explique tout d'abord l'intérêt de définir de façon concertée les conditions de mise en valeur des terres aménagées. Elle expose ensuite le contenu d'une charte concertée de mise en valeur, puis explique comment une telle charte peut être mise en place.

Une procédure concertée pour créer les conditions d'une mise en valeur durable des terres

Il est difficile pour les populations locales de développer des pratiques d'exploitation optimale des terres, si l'on ne leur fournit pas les aménagements nécessaires à une intensification durable et si l'on ne leur procure pas une sécurité foncière suffisante. *A contrario*, lorsque l'État procède à de lourds investissements pour faciliter la mise en valeur d'un territoire par les populations locales et sécuriser les exploitants sur leurs terres, en particulier dans le cas d'aménagements hydroagricoles, il est en droit d'attendre une utilisation intensive et durable des terres aménagées.

Cependant, lorsque les conditions de mise en valeur de ces terres sont uniquement définies de façon centralisée et n'ont pas été suffisamment négociées en prenant en compte les contraintes locales, il est souvent difficile d'obtenir le respect de ces conditions : installation anarchique des exploitants, entraînant une dégradation des aménagements, faible taux de mise en valeur, mauvaise organisation de l'entretien des infrastructures entre services étatiques et exploitants, etc.

Que contient une Charte concertée de mise en valeur (CEV)?

La CEV est une procédure d'engagement contractuel relatif à un type de mise en valeur, entre l'exploitant d'une parcelle, la collectivité locale concernée et l'État. Elle formalise les engagements de ces trois partenaires pour le respect des conditions d'installation et d'exploitation des terres et des ressources naturelles (qualité de l'approvisionnement en eau par l'État, calendrier culturel à respecter par les exploitants, etc.). Ces conditions sont définies de façon consensuelle et concertée. L'intérêt de la CEV est d'obtenir une définition de normes de mise en valeur qui soient adaptées à chaque contexte local et acceptées par les exploitants locaux.

Une CEV peut s'appliquer sur une zone réduite ou vaste (une ou plusieurs régions).

La CEV ne doit pas englober tous les détails de l'itinéraire technique des cultures (par exemple, les doses d'en-



¹ Patrick d'Aquino, géographe : daquino@cirad.fr

² Sidy Mohamed Seck, géographe : sidysecksn@yahoo.fr

³ Seydou Camara, sociologue : sdou.camara@gmail.com

grais, les périodes de semis, etc.). Dans la CEV, ce sont des conditions plus générales telles que le délai de mise en culture, le paiement des redevances, etc. qui sont concernées.

Types d'engagement définis dans une CEV

Bien que les contextes nationaux soient variés, on peut aboutir à des engagements proches des éléments suivants : l'État s'engage à réaliser des infrastructures structurantes permettant aux exploitants de pratiquer une mise en valeur de qualité ; la collectivité locale s'engage à assurer une sécurisation des terres et de l'accès aux ressources naturelles en fonction de la capacité réelle de mise en valeur de l'exploitant ; enfin, l'exploitant s'engage à investir suffisamment pour une mise en valeur optimale, à entretenir les infrastructures et, si nécessaire, à payer des redevances.

Comment élaborer une CEV ?

La procédure d'élaboration concertée d'une CEV permet de mobiliser les différents partenaires concernés dans la définition et l'application des conditions de mise en valeur.

- **Pour l'élaboration d'une CEV, il faut d'abord prendre en compte le contexte social et juridique.** Le régime foncier en vigueur est un premier paramètre à considérer. Ce régime foncier peut être constitué du droit coutumier ou d'une loi (« droit positif ») définissant des droits fonciers. Il peut aussi s'agir, de manière concrète, d'une combinaison des

deux régimes fonciers. Il ne s'agit pas d'aboutir nécessairement à des résultats qui impliquent des réformes législatives : l'objectif est de mettre en œuvre un outil contractuel, et uniquement ensuite d'envisager les aménagements législatifs ou institutionnels qui pourraient être nécessaires.

- **Les types d'infrastructures concernées constituent un deuxième paramètre**, car ils peuvent déterminer des conditions de mise en valeur particulières. Par exemple pour l'agriculture irriguée, on peut avoir les cas de figure suivants : petite irrigation, grande irrigation, combinaison des deux systèmes, existence ou non d'aménagements structurants. À ces types d'irrigation peuvent être liés des types d'exploitants et de mises en valeur différents : parcelles réservées à l'agrobusiness, aux entreprises privées de taille moyenne, aux petites exploitations familiales, etc. Ce sont les préoccupations différentes (voire contradictoires) de ces types d'exploitants que la concertation devra traiter.

Pour faire progresser la concertation de manière pédagogique, le processus est nécessairement itératif. Il procède par des synthèses successives des accords tout au long du processus. Ainsi, on ne passe pas d'une étape du processus à l'autre sans avoir réalisé un consensus clair. La concertation à l'étape suivante est scrupuleusement basée sur les accords obtenus à l'étape précédente. L'élaboration d'une CEV comprend ainsi six grandes étapes.

● Première étape : élaboration et partage d'un document sur les enjeux

Un premier document de diagnostic est proposé aux différents partenaires

pour justifier la nécessité de définir de façon concertée les conditions d'installation et d'encadrer l'exploitation des ressources. Il décrit le niveau actuel d'exploitation, ses conséquences à moyen et long termes sur les ressources naturelles utilisées et sur les investissements réalisés (infrastructures) de même que sur l'économie locale (voire nationale). Il comprend une description des pratiques des acteurs de la mise en valeur. L'idéal est que ce document soit adossé à un diagnostic participatif préalable. Mais très souvent, le niveau d'organisation au sein des différentes catégories d'acteurs ne permet pas de réaliser aisément cette concertation en préalable, et l'initiative d'un premier document de diagnostic peut être prise par celui (structure administrative, ONG, etc.) qui est le mieux positionné pour être l'animateur du processus d'élaboration. Ce document est soumis aux différents partenaires (collectivités locales, services techniques, organisations représentatives des usagers, etc.) pour amendement et validation.

● Deuxième étape : élaboration et mise en discussion d'un premier projet de Charte

Deux objectifs sont visés : partager les enjeux et la justification de la CEV et co-construire puis mettre en œuvre la démarche pratique d'élaboration. Un aspect important consiste à toucher l'ensemble des catégories d'acteurs concernés par la mise en valeur des ressources impliquées, en particulier, les décideurs et les techniciens, qui sont invités à participer à l'élaboration. Parfois, il peut être difficile d'associer les décideurs, mais il est important de surmonter cette difficulté avant de passer à l'étape suivante. Pour sa part, le niveau opérationnel est souvent constitué de plusieurs

entités qu'il est nécessaire d'associer au processus (par exemple, les différents services locaux s'occupant de l'environnement ou les différentes fédérations locales d'organisations d'exploitants agricoles). Le temps (agenda) des différents acteurs et celui de l'animateur du processus ne sont généralement pas les mêmes, mais il faut éviter d'escamoter les discussions, sans toutefois laisser la concertation s'enliser.

Deux à trois niveaux emboîtés de concertation peuvent être prévus en fonction de l'étendue géographique de la zone, de la diversité et de la structuration des acteurs : il peut s'agir de niveaux tels que la collectivité locale de base (comme la commune), le département, la région. Au terme des concertations au niveau inférieur, des représentants sont délégués au niveau intermédiaire pour participer aux discussions qui s'y mènent ; il en est de même entre le niveau intermédiaire et le niveau supérieur. De la sorte, la chaîne (du bas au sommet) n'est jamais rompue.

Élaboration de la Charte du domaine irrigué de la vallée du fleuve Sénégal

Au Sénégal (région du Fleuve), cela s'est fait en plusieurs étapes, établies par les acteurs eux-mêmes : (i) la discussion du projet de Charte avec chaque collectivité locale ; (ii) la présentation de la Charte à un Comité régional de développement (CRD) ; (iii) la participation du gouverneur régional à la rédaction finale de la Charte ; (iv) la validation de la Charte par les différents ministères et la prise d'un acte administratif (arrêté du Premier Ministre).



Ce mode opérationnel suppose qu'aux niveaux intermédiaires et de base, les différentes catégories d'acteurs soient regroupées dans les mêmes ateliers. Cependant, selon les contextes, il n'est pas exclu d'avoir d'autres modalités de consultation, par exemple des concertations séparées avec les différents types d'acteurs (collectivités locales, administration, services techniques, professionnels) ou les différentes catégories socioprofessionnelles (éleveurs, pêcheurs, agriculteurs, exploitants forestier, etc.).

Les échanges effectués permettent d'édifier le projet de CEV, et d'envisager le traitement des questions cruciales (dont celles à soumettre à une analyse juridique). Ce premier projet est ensuite discuté à la base, puis au niveau intermédiaire (s'il y en a).

● Troisième étape : validation juridique des documents produits

Les propositions émanant des acteurs doivent être confrontées aux lois et règlements en vigueur sur les ressources naturelles concernées. C'est pourquoi

Concernant la Charte du domaine irrigué au Sénégal (vallée du fleuve Sénégal), on peut donner l'exemple du **délai de mise en valeur de la terre allouée à un exploitant**. Quand la SAED (une société nationale d'aménagement) gérait les terres du delta, ce délai était fixé par elle à 2 ans, ce qui apparaissait comme étant issu de la loi ou des règlements. Mais, lors de l'élaboration de la Charte, la relecture juridique des propositions a permis de constater qu'il n'en était rien et cela a permis de moduler le délai de mise en valeur en fonction des types d'exploitant : les exploitants privés allocataires de terres non aménagées ont 5 ans pour le faire (la moitié doit l'être au bout de 3 ans) ; les exploitants installés sur aménagement déjà réalisé par l'État doivent, chaque année, exploiter entièrement la superficie allouée.

le projet de CEV issu de l'étape précédente est soumis à une analyse juridique et administrative, à travers des

ateliers avec les juristes et l'administration territoriale. L'objectif est de vérifier si les conditions des mises en valeur issues de la concertation sont en phase avec les lois et règlements. La lecture juridique vise à les rapprocher des textes, à mieux les argumenter par les dispositions réglementaires existantes, à les reformuler au besoin.

● **Quatrième étape : validation institutionnelle (contractualisation)**

Le consensus réalisé au terme de la concertation ne suffit pas toujours pour l'application des dispositions retenues. Une validation sous forme d'un acte administratif ayant force réglementaire, ou un acte d'engagement de toutes les parties prenantes à la concertation, peut s'avérer nécessaire pour donner suffisamment de légitimité à la CEV.

● **Cinquième étape : campagne de terrain**

Il s'agit de restituer et vulgariser le résultat final de la concertation. La restitution des résultats aux collectivités locales, aux organisations d'usagers et aux services techniques et administratifs locaux est l'occasion de rechercher davantage de liens entre les acteurs et d'ancrages dans des structures locales pour l'application des normes et règles de la Charte.

● **Sixième étape : mise en place d'un cadre de suivi et de possibilités de mise à jour**

Est mise en place une structure tripartite État/collectivités locales/représentants des usagers, qui dispose des moyens nécessaires pour le contrôle du respect effectif des dispositions de la CEV, le pilotage du suivi-évaluation participatif et, si nécessaire, la révision ultérieure de la Charte.

Conditions d'efficacité

● **Intervention d'une équipe d'appui.** Il convient de laisser le soin aux institutions existantes et aux acteurs locaux de faire l'apprentissage et d'appliquer la CEV. Dans l'exemple sénégalais, c'est une

structure technique (la SAED) qui a animé le processus d'élaboration et a porté l'appui pour l'application de la CEV.

- **Donner à la CEV un statut et une force juridiques** (volonté politique de l'État), assortis de mécanismes de contrôle du respect et de sanctions des parties qui en contreviennent.
- **Respect des engagements** de chaque partie.
- **L'efficacité d'une CEV** sera limitée si les soutiens financiers nécessaires aux formes d'exploitation intensive retenues ne sont pas disponibles dans le contexte local (en particulier les systèmes de crédit à moyen et long terme, adaptés au financement des investissements en intensification). ●

POUR EN SAVOIR PLUS

>> **Personnes ressources pour améliorer la compréhension de l'outil et de la démarche :**

- Seydou Camara *Sdou.camara@gmail.com – Tél. (221) 77 575 43 35*
- Khaly Fall *khalifall@hotmail.com – Tél. (221) 77 631 28 62*
- Oumar Fedior *ofedior@hotmail.com – Tél. (221) 77 533 58 26*
- Sidy Mohamed Seck *sidysecksn@yahoo.fr – Tél. (221) 77 632 01 32*

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.fr

COMITÉ DE RELECTURE

- Vincent BASSERIE, Commission de l'UEMOA (coordination)
vbasserie@uemoa.int
- Vital PELON, Inter-réseaux Développement rural
vital.pelon@inter-reseaux.org



Inter-réseaux
Développement rural