

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

Croiser les analyses de l'accès à l'eau et au foncier pour comprendre les agricultures irriguées dans les pays du Sud

par Jean-Philippe Colin¹, Olivier Petit²
et Sarah Chikh³, mars 2024

Bien que les enjeux d'accès au foncier et à l'eau dans les systèmes irrigués du Sud soient souvent intimement liés, les dispositifs de gouvernance de ces ressources demeurent cloisonnés.

En conséquence, les politiques foncières et hydriques peuvent devenir porteuses d'antagonismes et de contradictions dans leurs objectifs et résultats. La recherche sur la question de la gouvernance de l'eau et celle du foncier reproduit – et contribue à produire – cette disjonction.

Ainsi, les questions touchant aux liens entre l'accès à et l'usage de ces deux ressources, et à leurs implications en termes économiques, sociaux et environnementaux, restent largement un angle mort de la réflexion scientifique et des milieux du développement. Cette fiche, tirée d'un texte issu d'une revue de la littérature empirique et théorique (Colin et Petit, 2022), identifie quelques pistes pour explorer les enjeux à l'interface de l'accès à l'eau et à la terre.

L'approche suggérée propose une lecture à travers les institutions, au sens de règles de jeu et des dispositifs qui les rendent exécutoires, et les jeux d'acteurs autour de ces règles, pour comprendre les conditions d'accès à la terre et à l'eau : les droits (dans le sens d'actions socialement autorisées) et obligations, et les systèmes de gouvernance qui régissent ces accès.

ARTICULER EAU ET FONCIER

Dans les systèmes irrigués, on observe généralement des liens étroits entre les institutions qui organisent l'accès et l'usage de l'eau et du foncier, et les dynamiques productives qui résultent de leur mise en œuvre. Cependant, on observe également une disjonction entre les dispositifs administratifs et réglementaires à travers lesquels les politiques publiques pensent la gestion de ces deux ressources. Celles-ci relèvent généralement d'entités administratives distinctes, placées sous la tutelle de départements ministériels peu interconnectés.

Ce cloisonnement sectoriel est à l'origine de contradictions, dans les situations où les politiques foncières ont comme objectif de soutenir une

expansion et une intensification agricole en encourageant les investissements – y compris l'irrigation –, et où les politiques de gestion intégrée de l'eau visent généralement à limiter les pressions qu'exerce ce modèle de production sur la ressource en eau. Les politiques agricoles, dans les contextes où l'expansion de l'agriculture irriguée est un enjeu important, sont régulièrement porteuses d'un biais foncieriste : la promotion des systèmes irrigués repose principalement sur des instruments de politique foncière – alors que lorsque la ressource rare est l'eau, c'est cette dernière qui devrait être l'objet majeur de la valorisation.

Même lorsque l'articulation entre les dispositifs de gouvernance de la terre et de l'eau n'est pas formellement pensée dans une logique de gestion intégrée des deux ressources, leur mobilisation simultanée dans les systèmes irrigués engendre des liens que l'on peut documenter en explorant les institutions et les pratiques d'usage dans diverses « situations d'action ». L'appréhension de ces arrangements demande une observation empirique

¹ Chercheur à l'IRD, UMR SENS.

² Enseignant chercheur à l'Université d'Artois, UMR CLERSE.

³ Doctorante à l'IRD, UMR SENS.

Comité technique

Foncier & développement



fine et un outillage analytique s'inscrivant dans une pratique de recherche dépassant ce cloisonnement.

ACCÈS À L'EAU ET ACCÈS À LA TERRE

● Lire les droits sur la terre et les droits sur l'eau : convergences et divergences

Nous proposons ici une lecture des droits et de l'accès à travers le prisme d'un cadre d'analyse reposant sur cinq champs de variables (figure 1) dont les interactions font émerger les configurations effectives d'accès aux ressources et de leur usage. Ces interactions, faites de processus de coordination, de négociation, de contestation, ouvrent la voie à une grande diversité de situations empiriques. Certains traits généraux peuvent cependant être entrevus et font sens dans de nombreux contextes.

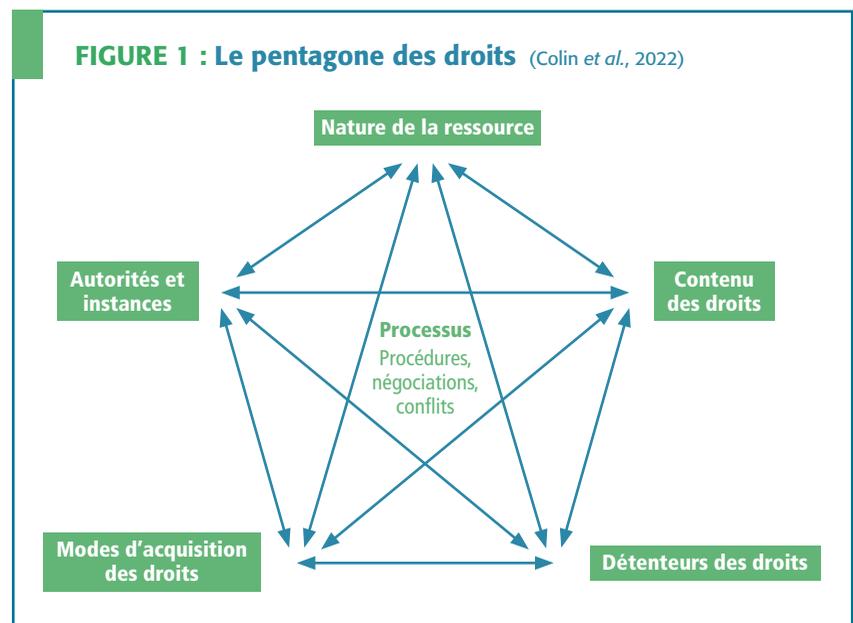
- **Une différence flagrante dans la nature de l'eau, comparativement à la terre, vient de sa mobilité et de sa variabilité temporelle, pour des raisons liées au climat ou aux infrastructures, et parfois de son invisibilité (nappes souterraines).** Ces propriétés engendrent des incertitudes quant à la disponibilité de l'eau et une difficulté technique de mesure et de délimitation des unités de ressources, autrement dit, le bien physique qui fait objet des droits et de l'usage.
- **Le contenu des droits et des obligations peut être saisi par le concept de faisceau de droits, qui implique qu'il n'y a pas un droit sur la ressource, mais des droits élémentaires :** droit d'utiliser la ressource, de décider de qui peut l'utiliser, de la vendre, etc. À cet égard, on notera,

pour ce qui concerne l'eau, que les droits des exploitants relèvent généralement de droits de prélèvements et d'usage conditionnés par sa disponibilité, avec pour conséquence une difficulté plus grande que pour la terre d'envisager une propriété privée individuelle.

- **Les fibres du faisceau de droits, pour chacune des deux ressources, peuvent être contrôlées par un ou plusieurs détenteurs des droits (individu, famille, administration publique).** La composante collective des droits, qui concerne notamment les droits d'administration (droits de décider du droit des autres), est particulièrement marquée dans le cas de la ressource eau. Ces derniers sont souvent gérés par des instances publiques ou coutumières, qui représentent également des instances d'autorité garantissant le respect des règles et légitimant les pratiques – ce qui n'exclut pas des accès ne relevant pas d'un droit légitime d'exploitation.

- **L'acquisition du droit d'exploiter la ressource peut passer par plusieurs mécanismes, que l'on retrouve pour les deux ressources :** droit créé par l'usage, par des transferts marchands, par une affectation par les pouvoirs publics, par l'investissement dans l'infrastructure de mobilisation pour le cas de l'eau, etc. On peut documenter des interdépendances entre les deux accès, notamment dans le cadre de transactions liées terre-eau, ou lorsque le droit sur l'une des ressources est subordonné au droit sur l'autre (cf. infra).

Une démarche processuelle et compréhensive (le centre de la figure 1) permet de saisir (i) le fait que les administrations en charge de la terre ou de l'eau édictent souvent leurs propres règles, au-delà des procédures qu'elles sont censées mettre en œuvre (on les appréhende alors en tant que « champs sociaux semi-autonomes »), (ii) le pluralisme normatif éventuel dans la gouvernance





Zone des Niayes au Sénégal © Gret

des ressources (droit positif, coutumier, règles administratives), et (iii) la capacité d'action des acteurs face aux règles (leur « agencité »), qui se traduit par une distance entre règles et pratiques.

● Les dispositifs socio-techniques d'accès aux ressources : un enjeu organisationnel

Les systèmes irrigués ont une dimension infrastructurelle importante. Les aménagements hydrauliques mettent en jeu à la fois des droits sur la terre et des droits sur l'eau. La réalisation de ces aménagements a des incidences, souvent négligées, sur la construction des droits sur l'infrastructure et sur l'eau, mais aussi sur les besoins de coordination, en lien notamment avec les obligations ultérieures de maintenance des infrastructures collectives. Elle pose donc un défi organisationnel, avec des difficultés potentielles d'action collective que l'on ne retrouve pas avec la même intensité dans la régulation de la ressource foncière en culture pluviale.

● Les interdépendances entre l'eau et le foncier

Dans de nombreux contextes, l'accès à la terre conditionne l'accès à l'eau. Les droits de riveraineté donnent ainsi un accès privilégié à l'eau aux propriétaires des terrains contigus à un cours d'eau. C'est également le cas pour l'accès aux eaux souterraines.

Dans d'autres configurations, l'accès à l'eau peut conditionner l'usage fait de la terre, ou influencer sur les conditions de l'accès à la terre. Dans les régions où l'agriculture est impossible sans irrigation, les droits fonciers peuvent être subordonnés aux droits sur l'eau. L'accès à la nappe profonde par les forages a pu enclencher des dynamiques d'individualisation des droits fonciers là où ils étaient de nature collective (familiale, communautaire), et des changements de statut des terres.

La mise en valeur des terres par la réalisation des aménagements hydro-agricoles influence tant sur l'usage de la terre que sur sa valeur et sur les règles et dispositifs de coordination organi-

sant son accès. Ces investissements peuvent consolider des droits sur la terre, mais peuvent aussi conduire à sélectionner les ayants droit, avec pour conséquence de générer la dépossesion d'usagers antérieurs de la terre.

Les interdépendances dans les accès à la terre et à l'eau peuvent prendre des formes contractuelles lorsque ces accès sont associés dans une même transaction – ce que l'on qualifie de « contrats liés » (comme lorsque la location d'une parcelle intègre l'accès à l'eau).

DE L'ACCÈS À L'USAGE : DES ENJEUX À L'INTERFACE DE L'EAU ET DU FONCIER

Les rapports entre accès à la terre et accès à l'eau jouent, au-delà des institutions, sur les dynamiques productives, avec deux effets symétriques possibles. D'une part, les institutions influent sur les dynamiques productives à travers l'incidence des conditions d'accès à la terre et à l'eau (contenu des droits sur la terre et sur l'eau, leur durée de validité, leur sécurité, leur transférabilité) sur les systèmes productifs.

D'autre part, en retour, les dynamiques productives (mise en valeur de nouveaux milieux, introduction de l'irrigation) influent sur les droits et transferts de droits sur la terre et sur l'eau – en d'autres termes, sur le changement institutionnel : droits établis ou renforcés par l'investissement (c'est alors l'usage de la ressource qui influence sur les droits, et non l'inverse), nouveaux systèmes de production reposant sur l'implantation de périmètres hydro-agricoles qui provoquent l'évolution de la gouvernance foncière coutumière (individualisation, parfois marchandisation des droits sur la terre).

Les dynamiques productives des systèmes irrigués, aux résultats parfois spectaculaires, posent un double défi en termes de durabilité.

- **En premier lieu intervient la durabilité des ressources terre et eau** : disponibilité dans un contexte de pression démographique croissante et concurrence accrue des usages, qualité des eaux et des sols. Jouent ici en particulier les externalités négatives inhérentes aux systèmes productifs agricoles intensifs, conduisant à l'appauvrissement et la salinisation des sols et à la pollution des nappes phréatiques. Ces systèmes souffrent également de processus exogènes tels que la désertification et la perturbation des précipitations conduisant à des épisodes de sécheresses et inondations plus fréquents et marqués.
- **En second lieu intervient la durabilité des organisations socio-économiques** : enjeu du maintien d'une efficacité économique des systèmes irrigués qui constituent un levier de la croissance économique et contribuent de façon sensible au PIB agricole de nombreux pays ; maintien de l'approvisionnement alimentaire reposant sur ces filières irriguées ; coûts de production optimisant les revenus des producteurs et les prix à la consommation. Se pose également, pour

LAND GRABBING ET WATER GRABBING

Les acquisitions foncières dans les zones arides et semi-arides sont porteuses d'enjeux en termes de contrôle des ressources hydriques – un questionnement dont l'importance ne fera que croître à mesure que le changement climatique s'accroîtra. Les processus d'accaparement des terres ont donné lieu à une vaste littérature, notamment dans le champ de la Political Ecology, mais les travaux qui tentent d'articuler accaparement des terres et accaparement des ressources en eau demeurent encore relativement rares.

Les grandes mises en valeur dans les zones arides, qui ne peuvent être effectives qu'avec une disponibilité suffisante en eau, sont à ce titre illustratives. Ainsi, dans le sud de l'Algérie, la prolifération des forages profonds dans des exploitations qui occupent des superficies parfois considérables a réduit sensiblement le débit des foggaras qui alimentent les petites agricultures oasiennes, conduisant parfois à des conflits. Dans une dynamique inverse, des politiques favorisant les grands investissements privés dans les infrastructures hydrauliques, comme cela peut être le cas dans plusieurs périmètres d'Afrique de l'Ouest, avec comme élément d'incitation l'octroi de droits fonciers, conduisent à une concentration foncière entre les mains de ceux qui ont les moyens de financer ces investissements.

ces organisations, la question des enjeux d'équité liés aux processus d'accaparement des ressources, avec le risque de *land grabbing* et de *water grabbing* concomitants.

Apparaît en définitive la nécessité d'une ingénierie institutionnelle à l'interface de l'eau et de la terre pour produire des instruments de gouvernance adaptés à ces enjeux. ●

POUR ALLER PLUS LOIN

- >> Binswanger-Mkhize H., Meinzen-Dick R., Ringler C., 2011, *Policies, Rights, and Institutions for Sustainable Management of Land and Water Resources*, TR09, SOLAW Background Thematic Report, Rome, FAO.
- >> Colin J.-Ph., Petit O., 2022, *Accès à la terre et accès à l'eau. Un cadre d'analyse pour étudier les agricultures irriguées des pays du Sud*, Cahiers du Pôle foncier n° 24/2022, 24 p.
- >> Cotula L., 2006, *Land and water rights in the Sahel. Tenure challenges of improving access to water for agriculture*, Londres, IIED.
- >> Hodgson S., 2004, *Land and water. The rights interface*, Rome, FAO.

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

RÉDACTION

Jean-Philippe Colin – IRD, UMR SENS : jean-philippe.colin@ird.fr
 Olivier Petit – Université d'Artois, UMR CLERSE : olivier.petit@univ-artois.fr
 Sarah Chikh – IRD, UMR SENS : sarah.chikh@ird.fr

COMITÉ DE RELECTURE

Jean-Philippe Venot – IRD, UMR G-EAU : jean-philippe.venot@ird.fr
 Ali Daoudi – École nationale supérieure d'agronomie d'Alger : ali.daoudi@edu.ensa.dz

