



# AUDIT FONCIER

## Résumé exécutif

2019

**GEOFIT**

## OBJET : AUDIT DE LA GESTION DU FONCIER A L'OFFICE DU NIGER

Le Mandat du Prestataire porte sur l'audit des procédures et des pratiques de gestion foncières pratiquées par l'Office du Niger. Le périmètre de cette étude se limite aujourd'hui aux attribution et éviction des terres dans le cadre des contrats. Il n'intègre pas à ce stade d'investigations sur l'allocation et la gestion des baux, qui en constituerait une suite logique.

D'une durée de 12 mois, l'audit foncier s'est appuyé sur des enquêtes par échantillonnage<sup>1</sup> portant sur 06 périmètres irrigués<sup>2</sup> (Siengo Extension, l'étude approfondi des outils et systèmes existants (SIGON, SIG, etc.), et une approche en co-construction avec l'ON et l'ensemble des membres de la chaîne de gestion des terres de la zone. Ce projet est financé par la KFW et la coopération Canadienne.

Son objet principal était de répondre aux interrogations suivantes :

- *Les procédures foncières d'attribution, de résiliation ou d'éviction ;*
- *La conformité de ces procédures à des réglementations approuvées ;*
- *La fiabilité du registre foncier pour l'identification précise des attributaires et des terres attribuées, résiliées, aménagées ou exploitées ;*
- *Le processus d'attribution des terres aménagées dans le cadre du projet Siengo Extension a-t-il été conduit selon les procédures foncières et est-il suffisamment fiable ?*
- *Les modalités de contrôle interne des décisions d'attribution et d'éviction ;*
- *Les modalités de transparence et information du public concernant les propositions de décisions d'attribution ou d'éviction ;*
- *Les procédures de règlement des litiges ;*
- *Le fonctionnement des comités paritaires de gestion des terres.*

## Conclusion générale

Les travaux ainsi effectués nous conduisent aux constatations suivantes :

### I. En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement global du système de gestion du foncier à l'Office du Niger

1. Si l'on se place du point de vue du gestionnaire, comme ici l'Office du Niger, la gestion de la tenure foncière, ou gestion foncière, peut être définie comme un ensemble d'acteurs et une série de procédures, d'outils et de matériels intervenant dans la collecte, le traitement, la conservation et l'utilisation de données socio-foncières en vue :
  - De sécuriser le foncier, connaître l'assiette foncière
  - D'améliorer la gouvernance transparente du territoire en favorisant la connaissance des règles d'accès et de gestion
  - De renforcer juridiquement et administrativement les équipes de la gestion foncière
  - D'éclairer les prises de décisions.
2. Les processus d'attribution, d'éviction, de réattribution, de regroupement ou de remembrement, de mutation de l'exploitant sont clairement organisés et corrélés : **chaque étape et leur enchaînement sont définis par les règles** (lois, décrets, manuel de procédure...), chaque **acteur a**

---

<sup>1</sup> 397 enquêtes individuelles d'EAF - 324 personnes interviewées en Focus Groups

<sup>2</sup> Six périmètres d'investigation dans 3 zones : A Molodo, PAON, PRESAD-CI et MOLODO-NORD ; A N'Débougou, SIENGO EXTENSION et SABALIBOUGOU ; enfin à M'Bewani, le périmètre de TIONGOBA

**des droits et des devoirs et les décisions doivent être étayées par des informations fiables et les résultats des étapes sont stockés** de façon ordonnée pour assurer une bonne gestion et la pérennité de la connaissance. Il est ainsi aisé de disposer d'une information foncière à jour (pour chaque parcelle où en est-on ?), de connaître la suite des démarches, d'avoir une vision synoptique de l'état de l'assiette foncière du territoire géré.

**Sur cette base, la gestion foncière à l'ON n'est pas organisée de façon suffisante pour disposer d'une situation à jour et consolidée du parcellaire global des terres aménagées ni de l'assiette foncière des exploitants.**

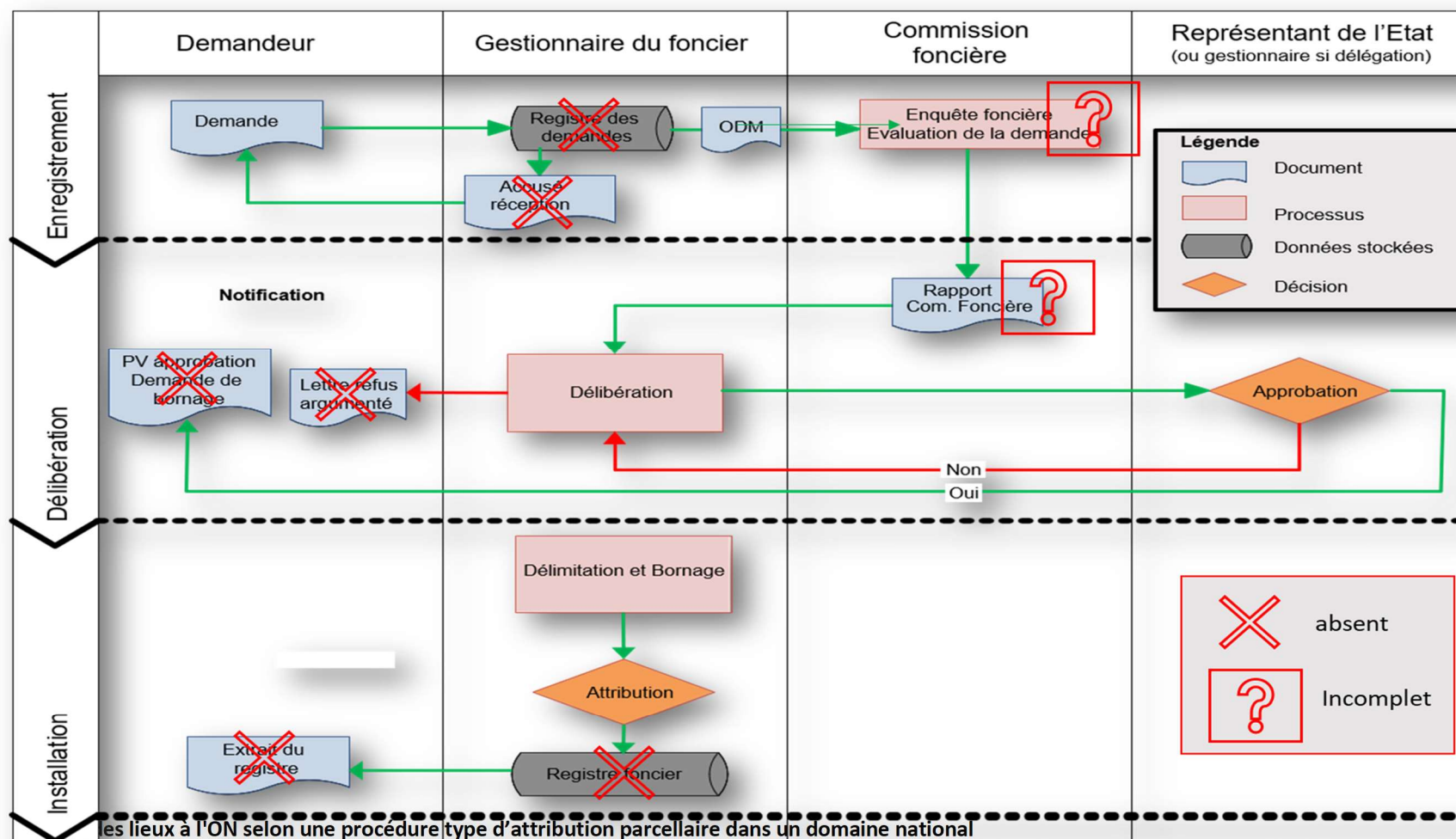
### Les acteurs internes, les données et les outils

3. Les zones sont autonomes dans leur gestion et jouissent d'une délégation de pouvoir notamment pour la gestion du foncier, or la direction de l'aménagement et du foncier (DAGF), en charge de la gestion du foncier à l'ON, n'est pas représentée dans les zones. **Le lien entre les agents des zones officiant sur le foncier et la DAGF n'est donc pas direct, leurs activités sur le foncier sont faites en plus de leurs prérogatives initiales et leur affectation ne dépend pas de compétences nécessaires à la gestion foncière** (gestion base de données, cartographie numérique (SIG) et de terrain (GPS), enquêtes socio-foncières, maîtrise des procédures foncières, gestion documentaire, etc.). Cela doit en partie expliquer les difficultés à saisir l'ensemble des données en lien avec le foncier et à les mettre à jour ; ou encore des difficultés dans la gestion des superficies comme le montre les points d'attention du diagramme d'attribution d'une parcelle à l'ON.
4. Les données sont au cœur de la gestion foncière. Sans des données actualisées, validées et mise à jour régulièrement, la gestion foncière ne peut se faire. **La dichotomie de gestion du foncier entre les zones et le siège**, se retrouve aussi dans la répartition des outils :
  - SIGON (en particulier le module de gestion des données socio-agricoles et foncières) est implanté dans les zones et n'est pas directement accessible par le siège en particulier pour la DAGF
  - Des SIG et les images satellite sont implantés au siège, sans harmonisation sans homogénéité et surtout sans accès dans les zones. Un SIG unique en lien permanent avec SIGON devrait être un outil opérationnel au plus près des réalités de terrain (alimentation lors de missions de terrain, mise à jour régulière, corrections, etc.) et en lien avec des appareils de géolocalisation et de mesure maîtrisés localement (GPS, ...).
5. Le niveau d'appropriation et d'utilisation de SIGON, de même que la capacité de l'ON à l'entretenir et l'améliorer, paraissent faibles au regard du potentiel actuel de l'outil (module 2 de gestion des données socio-agricoles et foncières sous utilisé) et des potentiels restants à développer (interface SIG notamment).
6. Si dans sa conception initiale (non encore totalement développée) SIGON peut répondre à une grande partie des besoins quant à la gestion foncière, cette analyse montre cependant aujourd'hui deux limites majeures :
  - Dans le modèle conceptuel de SIGON (MCD), il n'existe pas de lien direct entre un exploitant et une parcelle, cela a pour conséquence qu'il est aujourd'hui impossible d'avoir une vision complète de l'assiette foncière de chaque exploitant (notamment dans le cas d'un exploitant appartenant à plusieurs groupes de facturation et/ou ayant fait l'objet de plusieurs attributions)

- Nous n'avons pas trouvé dans SIGON ou en lien avec SIGON de gestion électronique de documents. **Il n'existe donc pas d'archivage électronique** lié aux différentes procédures pouvant servir de preuves légales (scan de la CNI ou du carnet de famille, par exemple) ni d'extraction officialisée (récépissé de demande, justificatif d'attribution, ...) permettant à l'ON et aux exploitants d'avoir des justificatifs et un suivi documentaire.
- 7. Pour toutes ces raisons, aujourd'hui, les extractions de SIGON ne permettent **pas de constituer un véritable registre foncier qui doit être est un registre public**, officiel (donc validé par une autorité qui en a le pouvoir) et actualisé retraçant de façon exhaustive l'historique des droits et des attributions réelles sur une parcelle.

### Les procédures

8. Les procédures à l'ON internes en lien avec le foncier sont basées sur les textes réglementaires, n'intègrent pas aujourd'hui tous les éléments nécessaires à la gestion foncière. Le schéma ci-dessous présente selon une procédure type d'attribution de parcelle dans le domaine national, les étapes qui aujourd'hui sont en question, incomplètes ou absentes dans les pratiques de l'ON.



9. Si ces procédures paraissent partagées par les agents, **elles ne sont formalisées dans aucun document**. Un manuel de procédure permettrait :
  - De disposer d'un document officiel facilement partageable (sensibilisation auprès des exploitants, partage avec les autorités, les PTF...) et opposable
  - De tendre vers une gestion plus transparente, en interne et vers l'extérieur (bénéficiaires, PTF, partenaires locaux...)
  - De lever les points d'attention ou faits marquants présentés dans le schéma
  - De faire vivre les procédures en fonction de l'évolution des réformes, normes et règlements
10. La gestion du foncier sur le territoire de l'ON suppose aussi que la connaissance du parcellaire et de son attribution ne se limite pas aux terres aménagées. L'ensemble du territoire du décret de gérance de l'ON devrait pouvoir être couvert par la gestion foncière. Cela suppose d'y décliner des procédures spécifiques et à terme d'adapter les outils et données pour l'intégration des zones non aménagées.

### **Le matériel et les technologies**

11. Les besoins d'appui informatique paraissent être importants dans les zones où SIGON semble être sous-utilisé or le Service d'Informatique et d'Information de Gestion n'est pas représenté dans les zones. La majorité des composantes et des informations nécessaires pourraient être disponibles à l'ON, ce qui semble manquer est
  - Pour les outils : un registre foncier à même de structurer la gestion foncière parcellaire et en assurer un suivi officiel
  - Pour la structuration : la répartition, l'accessibilité et l'utilisation optimisée des outils existants
  - Pour l'organisation : affectation d'agents dont les missions sont la gestion du foncier et des outils (informatique) au plus près des besoins, c'est-à-dire dans les zones.

## **II. En ce qui concerne le recensement des terres et l'inventaire des superficies**

12. Les travaux de reconnaissance du système hydraulique réalisés à l'Office du Niger ont permis de disposer au niveau de différents casiers des zones des superficies par arroseur. Ce travail couvre a priori un total de 97673,88 ha soit 96,6% des superficies recensées.
13. Le recensement des parcelles par imagerie satellitaire s'est arrêté en 2015. Les résultats sont disponibles dans quatre zones sur les sept à savoir : MBEWANI, NDEBOUGOU, KOLONGO et NIONO. Toutefois, ces résultats ne sont pas réellement validés dans les zones.
14. De manière globale, il n'est pas possible de relier les données du système d'information géographique (SIG) aux données SIGON : aucun identifiant ne permettant de faire le lien. De même, les informations Arroseur / Partiteur, permettant le géoréférencement des parcelles sur la maille hydraulique, ne sont pas disponibles partout ni dans le SIG ni dans SIGON. D'après les entretiens menés avec les services de l'Office, ces informations ne sont plus intégrées depuis 2009 en raison du manque de consigne et d'effectifs. Il n'est donc pas possible de lier SIGON et SIG. C'est d'autant plus dommage que l'information « numéro de parcelle » est disponible car saisie lors des opérations d'enquêtes sur le terrain

15. Dans le cadre de notre mission d'audit, nous avons procédé à une unification des données disponibles par zone. Les données ont été regroupées par zones (une couche SIG pour chacune). Cela permet de gérer de manière plus simple les données, de bien visualiser les zones couvertes, et d'identifier les parcelles ayant un identifiant parcellaire (zone de Kolongo). Ce groupement par zones est aussi dans le même esprit que l'organisation de SIGON (gestion par zones). A terme, il faudrait unifier toutes les données sur le territoire de l'Office.

**Actuellement l'état des données foncières dans SIGON ne permet pas de présenter une situation actualisée ni consolidée des superficies.**

16. **Les superficies ne sont pas univoques et sont contestées** : Les observations à partir des données issues de SIGON et comparées aux données retraitées issues du Rôle de la redevance indiquent des erreurs à différents stades :
- Entre les études d'avant-projet (APD) et la phase d'installation : les délais entre la phase d'avant-projet où sont recensés les bénéficiaires et l'installation sont importants dans l'ensemble des projets étudiés et génèrent nécessairement des évolutions significatives dans les bénéficiaires (croissance démographique ou autre contexte géopolitique).
  - Lors de la phase d'installation elle-même, des erreurs sont commises sur le terrain par les commissions d'installations. Une des causes probables étant que ce ne sont pas les mêmes équipes qui ont fait les plans d'aménagement et ceux qui installent les attributaires.
  - La tardive intervention du service cadastre pour valider les superficies est aussi à la source de nombreuses erreurs constatées entre les plans d'aménagement et les plans cadastraux. A cela s'ajoute l'inexistence d'un cadastre complet et à jour du parcellaire de l'Office du Niger.
  - Enfin, il existe des erreurs sur les superficies emblavées en raison de la faiblesse des effectifs sur le terrain pour le recensement périodique, opération capitale qui a pour but d'identifier les producteurs et les parcelles exploitées par chacun d'entre eux.

### **III. En ce qui concerne la mise en œuvre et l'efficacité des procédures d'attribution et d'éviction**

#### **Sur la bonne mise en œuvre des procédures d'attribution (nouveaux aménagement, réhabilitation et terres évincées)**

17. L'inadéquation entre une pression foncière élevée et soutenue et le rythme des aménagements (réalisation de 35% des objectifs du contrat plan 2015-2018) contraint les responsables de l'Office du Niger et les organes paritaires à faire des entorses aux procédures établies.
18. **Plus de 80% des enquêtés ont une perception d'une application inéquitable des critères et modalités d'attribution des terres**, tels que définis dans le décret de gérance. Ces critères mis en œuvre par les Comités paritaires de gestion des terres (CPGT), prennent en compte la population totale (1 ha/3 bouches à nourrir), le nombre de travailleur homme et femme (1 ha/TH ou TF) et le nombre d'attelage (3 ha/attelage) afin d'évaluer la superficie à attribuer pour chaque exploitant.
19. La très grande majorité des enquêtés considère que « **Le processus d'attribution des terres ne se fait pas en réalité via la procédure de demande d'entrée en colonisation** ». Elle n'est plus qu'une simple formalité car ne garantissant en aucune manière l'acquisition d'une parcelle même sur plusieurs années.

20. L'Office du Niger **peine à respecter les normes de superficies requises** conformément aux critères établis et/ou définis dans les APD des projets d'extension. Globalement, les superficies effectivement attribuées sont de 50% inférieures aux prévisions des APD.
21. La forte pression foncière évoquée limite les possibilités d'accès aux terres aménagées pour les « nouvelles EAF » et les anciennes EAF performantes désirant s'agrandir, à travers le circuit classique. Ainsi des stratégies de contournement des procédures sont développées :
- Location de terres avec des exploitants en difficultés (notamment menacés d'éviction) : 37% des exploitants enquêtés affirment avoir loué une parcelle pour augmenter leur capital foncier (en moyenne 150 000 F CFA/ha).
  - Achat de terres : évoqué par 6 % des exploitants agricoles pour des prix oscillant entre 300 000 et 500 000 F CFA en fonction de la qualité de l'aménagement et de l'accessibilité de la parcelle.

### **Sur la bonne mise en œuvre des procédures d'évictions**

Les points d'insuffisance constatés portent sur :

22. La non prise en comptes des critères d'éviction autre que le paiement de la redevance eau, tel que : la non exploitation des parcelles ; le non entretien du réseau hydraulique desservant les parcelles (curage et nettoyage des arroseurs et drains d'arroseurs et des rigoles et drains de rigoles), la sous-location ou cession des parcelles.
23. Le report de la date limite de paiement de la redevance eau dû à la pression des responsables paysans et/ou des politiques et le retard qui s'observe généralement dans la prise des décisions d'éviction, impacte négativement l'exécution du calendrier agricole entraînant ainsi une installation tardive
24. L'Information et la mise en demeure des exploitants proposés à l'éviction : les avis des producteurs rencontrés au cours de la mission sont mitigés, certains reconnaissent que l'information des propositions à l'éviction est largement diffusée au niveau des villages et aussi que les intéressés reçoivent les mises en demeure comme prévu. En revanche, d'autres notent que la gestion des informations liées aux évictions est limitée aux membres du CPGT et les chefs de villages.
25. Certains producteurs dénoncent le manque de transparence dans la réaffectation des parcelles évincées en évoquant une complicité entre les membres des CPGT, les agents de l'ON et les responsables paysans. Il n'est pas clair, ni au regard des textes, ni au regard des faits, **si les terres évincées doivent être attribuées aux résidents en priorité ou non**. Or, les enquêtes indiquent que l'attribution des terres évincées à des non-résidents est le principal problème soulevé par les exploitants ; tandis que pour l'Office du Niger, l'installation de non-résidents n'est pas une entorse aux textes car « chaque citoyen malien a droit aux terres aménagées avec des fonds publics » et par ailleurs, « la facilitation de l'installation de nouvelles familles après aménagement ou réhabilitation des parcelles » figurent parmi les engagements de l'Office du Niger dans les dispositions juridiques portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger.
26. **L'absence de modalités de contrôle interne des décisions d'attribution et d'éviction** Les auditeurs n'ont pas été en mesure d'identifier des procédures ou des modalités de contrôle interne des décisions d'attribution ou d'éviction. De l'avis de la mission ces procédures sont aujourd'hui inexistantes.

**Sur l'efficacité des procédures d'attribution :**

27. La procédure d'attribution - au sens d'un document précisant chaque étape et leur enchaînement de la demande jusqu'à l'attribution - est très succincte et incomplète.
28. **Les critères décisionnels sont mal adaptés aux enjeux actuels de pression foncière** : les critères dit « d'attribution » et mis en œuvre par les Comités paritaires de gestion des terres (CPGT), prennent en compte la population totale (1 ha/3 bouches à nourrir), le nombre de travailleur homme et femme (1 ha/TH ou TF) et le nombre d'attelage (3 ha/attelage) afin d'évaluer la superficie à attribuer pour chaque exploitant. **Ce sont donc des critères a) d'éligibilité à l'exploitation d'une terre et b) de calcul de superficie.** Il ne s'agit en aucun cas de critères permettant la sélection des attributaires.
29. De l'avis de la mission, sur le point a) : aujourd'hui le véritable enjeu pour les CPGT n'est pas de vérifier l'éligibilité des demandeurs mais bien de les **SELECTIONNER** : sur les demandes enregistrées (bien en deçà des demandes reçues non intégrées dans SIGON) en 2017, 26% ne pouvaient être remplies, en 2016, aucune n'a pu être remplie et en 2015, 38% ont dû être rejetées., Il n'existe aujourd'hui aucune modalité de priorisation des demandes d'attribution dans des textes ou des procédures.
30. Concernant le point b) l'ON n'arrive pas à respecter les normes historiques de superficie et le choix des superficies se fait dès lors selon d'autres moyens, à savoir la surface aménagée disponible à l'installation / le nombre d'attributaires.

**Les critères dits d'attribution sont donc purement formels et inopérants dans le contexte actuel de pression foncière et de faible rythme de nouveaux aménagements. Dans ce contexte, la confiance des exploitants dans leurs représentants aux CPGT et la restitution des décisions par les membres des CPGT sont essentielles pour contrer le sentiment -qui peut être légitime- de décisions discrétionnaires.**

**Sur l'efficacité de la procédure d'éviction**

31. L'efficacité et l'efficience du processus d'éviction sont questionnables.
- **Le processus qui conduit à l'éviction est un processus annuel long et coûteux en temps passé par les agents de l'ON.** Au-delà du fait qu'elle perturbe le calendrier agricole, cette période de négociation mobilise l'essentiel des agents dans les zones pendant environ 1 mois (ceci pouvant aller jusqu'à 2 mois plein)
  - **Questionnable d'un point de vue financier** : pour l'Office du Niger, les pertes financières annuelles engendrées par les évictions sont estimées à environ 100 Millions de Francs CFA (soit env. 0,20% du budget annuel de l'ON, 0,13% en 2017)<sup>3</sup>. Ces pertes sont des pertes sèches puisque l'ON ne les recouvre pas à l'issue du processus d'éviction/installation sur les terres évincées. L'éviction a également une incidence négative sur la production globale de riz car les nouveaux acquéreurs des parcelles, même s'ils parviennent à les mettre en valeur, ont du mal à respecter le calendrier agricole.
  - **La gestion des évictions entame l'image de l'Office du Niger** : pour les producteurs, cette disposition contenue dans le contrat les liant à l'Office du Niger est perçue comme la principale cause du sentiment d'insécurité foncière permanente. Son application, quand effective, est vécue

---

<sup>3</sup> Budget annuel 2017-2018 : 33,577 milliards en 2017 pour un non-paiement de la RE estimé à 42, 4 millions de francs CFA

comme une « humiliation sociale ». Des stratégies de gestion interne sont développées dans certains villages pour éviter les évictions.

- Les situations de recouvrement mettent en exergue la **faible proportion du paiement** de la redevance par les exploitants hors casier et **surtout les titulaires des baux** sur lesquels les zones n'ont véritablement aucun moyen de pression.
- L'analyse des évictions au cours des trois dernières campagnes agricoles indique que la **grande majorité des exploitants évincés dispose d'une superficie inférieure à 1 hectare et qu'en revanche il n'y a aucune éviction (entre 0 et 1%) pour les parcelles d'une superficie supérieure à 3 ha**. Ce qui tend à montrer une corrélation entre la taille de la parcelle et la capacité à payer la redevance annuelle (problème de la viabilité économique de la parcelle)
- Enfin, l'utilisation de ces parcelles évincées (< 1ha) est questionnée par les paysans comme par les agents de l'ON eux même : les parcelles sont des micros parcelles et en général de faible qualité.

#### IV. En ce qui concerne le fonctionnement des comités paritaires de gestion des terres

32. Pour 72% des exploitants enquêtés le fonctionnement des comités paritaires de gestion des terres est jugé insatisfaisant concernant :

##### Sa représentativité

- Le quota de nombre de producteurs membres de comité paritaire (2 par casier) prévus par les textes, n'autorise pas une représentation de chaque village. Ainsi les villages n'ayant pas de ressortissants dans les CPGT se sentent lésés dans l'accès à l'information et autres décisions concernant la gestion des terres.
- Une tendance à la « fonctionnarisation ». Il est à noter que les textes régissant la composition et le fonctionnement des CPGT ne prévoient pas **de limitation dans le renouvellement des mandats** des membres élus aux CPGT, ce qui de l'avis de la mission peut favoriser cette tendance à la « fonctionnarisation » voire à un certain népotisme.
- La mission n'a pas connaissance des cas d'application des dispositions de l'article 58 du décret de gérance 2014 qui prévoient une participation, avec voix consultative, des collectivités territoriales aux activités de l'Office du Niger, à travers leurs représentants siégeant dans les CPGT.

##### Son fonctionnement

- L'absence de ressources financières est citée par les CPGT comme le principal frein à l'accomplissement correct de leur mission.
- Le manque de formation et/ou le besoin d'un renforcement des capacités des membres élus
- Enfin la restitution des décisions prises mensuellement en CPGT est un enjeu qui a été soulevé aussi bien par les agents de l'ON que par les exploitants.
- Le manque de procédure et de critères explicites pour guider leurs décisions (voir plus haut).

## V. Constats et avis de la mission sur le processus d'attribution des terres à Siengo Extension

### Sur le recensement des « ayants droits »

33. Le problème des listes d'attributaires existe et demeure aujourd'hui : le nombre d'exploitants ainsi que les superficies attribuées ne sont pas univoques. Le nombre de bénéficiaires des nouveaux aménagements a connu des évolutions très fortes entre 2010 et 2014 (le double) mais aussi entre 2014 (Rapport APD actualisé) et 2017 (100 personnes).

### Sur la taille des parcelles :

34. La superficie des parcelles est en deçà de ce qui avait été annoncé. 84% des attributaires ont une superficie inférieure à 2 ha (non viable). La superficie moyenne par EAF est 1,46 ha.

| Villages      | Classes            |            |              |            |                |            |           |           |
|---------------|--------------------|------------|--------------|------------|----------------|------------|-----------|-----------|
|               | 0,25 ha ≤ X < 1 ha | %          | 1 ha ≤ X < 2 | %          | 2 ha ≤ X < 3ha | %          | X ≥ 3 ha  | %         |
| Agaly Wèrè    | 54                 | 36%        | 63           | 43%        | 25             | 17%        | 6         | 4%        |
| Kanda Wèrè    | 63                 | 31%        | 103          | 51%        | 32             | 16%        | 4         | 2%        |
| Moussa Wèrè   | 56                 | 18%        | 199          | 65%        | 41             | 13%        | 10        | 3%        |
| Zantou Wèrè   | 24                 | 17%        | 107          | 74%        | 13             | 9%         | 1         | 1%        |
| Hamadoun Wèrè | 33                 | 30%        | 67           | 61%        | 6              | 5%         | 4         | 4%        |
| <b>Total</b>  | <b>230</b>         | <b>25%</b> | <b>539</b>   | <b>59%</b> | <b>117</b>     | <b>13%</b> | <b>25</b> | <b>3%</b> |

Source SIGON 2018, Hors APEJ

35. En revanche les 40 attributaires APEJ ont eu 3 ha chacun (Focus Group) : L'articulation du dispositif APEJ avec le processus d'attribution classique de l'ON dans le cadre d'un projet n'est pas clair. 33,4% des attributaires de Siengo Extension ayant eu des parcelles « hors APEJ » et donc de petites superficies ont moins de 40 ans (moyenne sur échantillon de 150).

36. Il existe de nombreuses différences entre les superficies selon les sources de données : D'une part les superficies reçues ont été, pour la majorité des bénéficiaires, très en deçà des 3 hectares attendus, mais à cela s'est ajouté des erreurs de calcul des superficies finales. Ceci a contribué à créer le sentiment d'un manque de transparence de la part de l'ON dans le projet Siengo Extension **et ce malgré les propositions de résolutions proposées par les agents de l'Office à diverses reprises.**

## 37. Sur les problèmes dans la gouvernance du processus

| Questions spécifiques                                                                                                                                                                                                            | Eléments de réponses                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Beaucoup de familles « ayant droit » dans le projet Siengo Extension n'ont rien reçu alors qu'il ne s'agissait pas de familles venues récemment dans la zone Office</b></p>                                                | <p>Les chefs de villages pensent qu'aucune famille figurant sur la décision d'installation n'a été omise. Toutefois ils conviennent que les superficies sont relativement petites et ne peuvent satisfaire les familles (non viables). Cependant la mission a été informée que certaines familles résidentes des villages de Moussa Wèrè et Zantou Wèrè n'ont pas reçu de parcelle. Il s'agit de familles absentes au moment des recensements mais aussi de familles recensées. Fousseny Barry de Zantou Wèrè et Mamadou Kalapo de Moussa Wèrè sont cités à titre d'exemple. Toutefois, 46% des exploitants enquêtés déclarent connaître des attributaires qui n'ont pas été installés. Les investigations par la mission menée auprès de l'échantillon de producteurs se trouvant dans cette situation notent que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 96% reconnaissent que l'afflux massif de populations extérieure à cause de l'aménagement, a fortement perturbé le processus ;</li> <li>– 60% pensent qu'ils remplissaient toutes les conditions requises ;</li> <li>– 68% disposent d'un carnet de famille</li> <li>– 24% pensent que d'autres personnes dans les mêmes conditions ont été attributaires de parcelles</li> <li>– 76% exploitent une parcelle dans d'autres casiers de l'ON</li> <li>– 36% prennent des terres en location (baux et/ou autres producteurs)</li> </ul> <p>La mission a réalisé une certification auprès des mairies de Serifoula Boundy, Toridagako et Diabaly d'un échantillon de 50 carnets de familles des villages de Hamadoun Wèrè, Agaly Wèrè, Zantou Wèrè et Kanda Wèrè. <b>La marge d'erreur est de 13%</b> (radiation pour non-paiement d'impôts ou non identification du hameau d'habitation cité).</p> |
| <p><b>4 des 5 chefs de villages ont refusé d'inscrire un grand nombre de famille « ayants-droit » : quel rôle ont joué les chefs de village (à part celui de Tiekere Moussa) dans les problèmes d'attribution de Siengo?</b></p> | <p>La Confusion semble liée au niveau d'acceptation (certification/cautionnement) des non-résidents. Les chefs des villages de Hamadoun Wèrè, Agaly Wèrè, Zantou Wèrè et Kanda Wèrè déclarent avoir résisté à la pression des non-résidents en ne certifiant que les familles résidentes dans leur village au moment du recensement. Par contre, pour certains producteurs du village de Moussa Wèrè, leur chef de village, au-delà des familles résidentes aurait favorisé le recensement de beaucoup de familles non résidentes. Ainsi le nombre de recensées serait passé de 100 à 200. Selon les membres du CPGT : le flux de population à la recherche de parcelles dans les zones aménagées est une situation récurrente en zone Office du Niger. Mais, le cas du casier de Siengo Extension a été exceptionnel. Les familles résidentes des villages ont fait appel aux parents des villages lointains qui sont venus se faire recenser avec la complicité des chefs de village (acceptation d'autres familles). Cette situation a entraîné le surnombre d'attributaires qui est allé du double au</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

| Questions spécifiques                                                                                                                                                                                                        | Eléments de réponses                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                              | triple dans les différents villages du projet. Ainsi, les superficies ont été réduites, environ 30% des attributaires ont eu une superficie inférieure à 1 ha (non viable)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Beaucoup de familles bénéficiaires ont eu une superficie de moins d'1ha ; par contre les chefs de villages et quelques familles ayant une bonne relation avec eux ont eu la superficie promise de 3ha : est-ce vrai ?</b> | Les chefs des villages de Hamadoun Wèrè et Agaly Wèrè ont une superficie de plus de 3 ha. Tandis que ceux des villages de Zantou Wèrè, Kanda Wèrè et Moussa Wèrè ont une superficie inférieure à 3 ha. Au village de Moussa Wèrè, les attributaires des grandes superficies (3 à 4 ha) sont déclarés plutôt êtres des « proches » du président du comité de pilotage. La Mission n'a pas disposé de preuves formelles pour confirmer ces informations.                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>4 des chefs de villages et des employés de l'ON ont donné ou vendu une bonne partie des parcelles à des tiers</b>                                                                                                         | Il est reproché aux chefs de village et l'encadrement de l'Office du Niger d'avoir favorisé l'installation d'un nombre élevé de familles non-résidentes dont certaines auraient vendu leurs parcelles pour entreprendre des activités autres que l'agriculture Cela est perçue comme une complicité ayant aggravé la réduction des superficies attribuée aux résidents. La mission n'a pas été en possession de preuves formelles de ventes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>En 2015-2016 les factures de redevance Eau étaient trop élevées car basées sur des superficies trop grandes : est-ce vrai ?</b>                                                                                           | Cela a été confirmé par la mission du service de Cadastre de l'Office du Niger qui a identifié aussi bien des cas de surfacturation que de sous facturation. Des exploitants en situation de surfacturation déclarent avoir soit vendu des animaux et/ou la presque totalité de leur production pour payer la redevance eau, afin d'éviter l'éviction.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>La révision de l'attribution des parcelles promise par l'Office a-t-elle eu lieu ?</b>                                                                                                                                    | <p>À la suite du rejet d'une révision globale du processus d'attribution, des mesures correctives ont été prises pour régulariser les situations de surfacturation ou sous facturation (2016-2017).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 565 exploitants identifiés comme ayant été surfacturés sur une superficie totale de 122,40 ha ont été remboursés suivant la lettre n°19/PDG-ON du 11 janvier 2017</li> <li>• 216 exploitants identifiés comme ayant été sous facturés sur une superficie totale de 61,13 ha ont reçu des factures complémentaires suivant la lettre n°143/PDG-ON du 26/01/2017</li> </ul> <p>Selon les producteurs, cette mesure a fortement apaisé la tension au niveau des villages de Siengo extension.</p> |

## VI. Recommandations

38. Sur la base des faits relevés et des différentes analyses, la mission a identifié trois recommandations majeures pour améliorer la gestion foncière à l'Office du Niger ([Erreur ! Source du renvoi introuvable.](#) p.128) :

1. Adapter l'organisation et les outils pour répondre aux enjeux fonciers actuels
2. Lutter contre la tendance à la micro parcellisation des terres
3. Améliorer la sécurisation foncière des EAF

39. L'amélioration de la gestion foncière dans la zone de l'Office du Niger implique des évolutions organisationnelles propre à l'Office en tant que gérant des terres mais aussi des évolutions structurelles qui elles engagent l'ensemble des acteurs du foncier et en premier lieu l'Etat à travers notamment une réflexion et un plan d'action concerté sur la sécurisation foncière des exploitations agricoles familiales en zone Office du Niger. Les deux premières parties portent sur des recommandations d'ordre organisationnel qui relèvent plus directement de l'Office en ce sens qu'il serait le porteur principal des activités à mettre en œuvre. **Elles impliquent principalement une évolution des outils et de son organisation dans le but de disposer des moyens efficaces pour gérer les terres au même titre que la gestion de l'eau. La dernière a des implications institutionnelles potentielles et nécessitera un portage plus large.**

### Adapter l'organisation et les outils pour répondre aux enjeux fonciers actuels

40. Les objectifs de la gérance des terres dans la zone irriguée sont multiples :

- Attribution : organiser l'accès des demandeurs aux terres irriguées en accord avec les principes d'équité sociale et les objectifs économiques. Approfondir les réflexions sur les séparations de familles, les changements de noms et la répartition des terres ;
- Zonage: organiser l'utilisation des terres en matière de systèmes de production conformément aux objectifs de productivité et d'efficacité du système irrigué.
- Statuts fonciers: fournir les conditions de sécurité nécessaires pour assurer les investissements des exploitants dans l'aménagement, la réhabilitation et l'entretien des infrastructures et la bonne gestion de l'eau et des sols.
- Contrôle et sanctions: assurer le respect des obligations des cahiers de charge des usagers.

41. Pour ce faire, l'Office doit disposer d'informations fiables et mobilisables pour la décision sans quoi, l'institution ne pourra faire plus que de la gestion au fil de l'eau des demandes d'attribution et de gestion des évictions.

42. **La mise en place d'un Système d'information et de Gestion Foncière (SIF) doit être décidée au niveau de l'Office**, sa mise en œuvre ne sera ensuite qu'une question technique et financière. Les fonctionnalités à créer sont connues, les procédures et les règles doivent découler du Décret de gérance et de son arrêté d'application mais sous une forme opérationnelle et détaillée inexistante aujourd'hui. De même certains critères relatifs à l'attribution et à l'éviction doivent être précisés et définis au regard du contexte actuel afin de protéger l'Office ou les organes paritaires de critique d'opacité ou de partialité. Ce SIF pourra s'intégrer dans l'existant, au moins en ce qui concerne les données : **La mise en place du SIF devra s'inscrire dans le schéma directeur informatique de l'ON pour la période 2015\_2020 élaboré avec l'appui financier de l'UE (10ème FED) dont le coût est**

estimé, 1, 3 milliards de F CFA soit près de 2 millions d'euros (contribuant ainsi à une partie de sa mise en œuvre). Les moyens humains nécessaires doivent être disponibles. Les parcelles doivent être le point de départ de toute action. Le travail initié en 2015 (zone de Kolongo, avec identifiant parcellaire relié à SIGON) consiste une bonne base qui doit être poursuivie sur l'ensemble du territoire de l'Office.

43. **A partir des données existantes dans SIGON, remises à jour et complétées, mettre en place un registre foncier** qui permette à l'ON de connaître le capital parcellaire de chaque exploitant ou EAF et son évolution dans le temps ; et qui offre aux attributaires une base juridique formalisée de leurs droits d'exploitation.
44. **Créer un service dédié au foncier dans les 7 zones de l'ON qui assurerait dans les zones les missions de la DAGF.** Pour les auditeurs, cette dichotomie organisationnelle entre le siège et les zones pour la gestion foncière contribue fortement : i) aux difficultés à saisir l'ensemble des données en lien avec le foncier et à les mettre à jour ; A leur consolidation dans Sigon et dans le SIG ; ii) aux difficultés dans la gestion des superficies ; iii) à l'absence d'un véritable « Métier de gestion du Foncier » laissant l'impression que l'Office dans son organisation ne s'est pas emparé de sa mission de gestion des terres au même titre que celle de gestion de l'eau. L'objectif de ce « service foncier » serait de rapprocher la gestion foncière au plus près du terrain. La mise en place de RH (1 à 2 personnes à dimensionner selon les zones) est indispensable pour garantir non seulement les informations foncières mais plus largement pour jouer un rôle d'animateur de la gestion foncière locale. C'est lui qui tiendra le registre foncier localement (rôle de mitigation des conflits) ; mettra à jour et à disposition la cartographie du parcellaire dans chaque zone ; encadrera les processus d'installations au côté des organes de gouvernance ; etc.

#### **Lutter contre la tendance structurelle à la micro parcellisation**

45. La réduction tendancielle de la taille des parcelles constitue **un risque social** et économique fort pour l'ON : D'une part il remet en cause la viabilité économique des EAF et d'autre part cette micro parcellisation **renforce mécaniquement l'insécurité foncière des paysans** qui sont pris dans une forme de «trappe à pauvreté». Aujourd'hui 80% des exploitants ont moins de 2 hectares et 67% moins de 1 ha et l'on sait par ailleurs que 98% des évictions concernent les surfaces < 3ha. C'est aussi une des raisons principales des stratégies de contournement et notamment du développement du marché illégal. Enfin, **cette micro-parcellisation complexifie la gestion des périmètres** en ayant un impact sur le partage de l'eau et l'entretien des périmètres. En l'absence de nouveaux aménagements réguliers, la mission conseille :
46. **Que l'ON se dote d'une Stratégie de gestion du parcellaire** opposable aux tiers (Etat, PTF mais aussi paysans demandeurs de terre) qui établisse une **surface minimum viable**. Et que l'ON la respecte même en cas de forte pression foncière. L'objectif étant d'établir des normes et procédures d'attribution et d'exploitation des parcelles qui soient durables :
- l'application d'une norme minimale d'attribution de surfaces d'exploitation économiquement viable ;
  - l'accès privilégié aux descendants d'exploitants attributaires de la zone ON ;
47. **D'augmenter la taille des parcelles en développant là où c'est possible des opérations de regroupement du parcellaire d'un même exploitant.** Cette activité nécessite la mise en place effective du SIF.

- Dans l'immédiat la mission recommande que les Partenaires Techniques et Financiers accompagnent l'Office du Niger dans les nouveaux projets d'aménagement en y associant systématiquement des opérations de regroupement/remembrement participant ainsi à la réorganisation durable du parcellaire.
- D'accompagner les EAF les plus performantes dans l'agrandissement de leur capital foncier

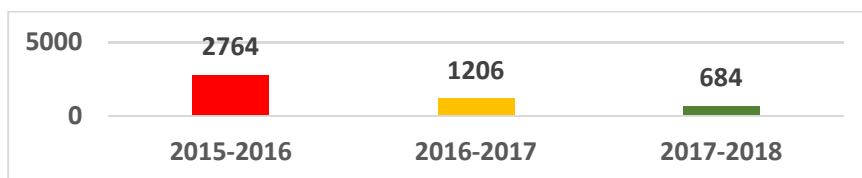
#### Un plan de sécurisation foncière des EAF en zone Office du Niger (Horizon 2025)

48. Ce Plan visera deux objectifs spécifiques :

- Une réduction notoire et régulière des évictions
- Une consolidation des contrats d'exploitations des EAF

49. Les conditions de réussite d'un tel plan seront **un portage politique large** ainsi **qu'un plan de communication** conséquent afin d'apparaître comme un signal fort de l'Office à l'enjeu d'insécurité foncière exprimé par ses attributaires (80% d'entre eux se considérant en insécurité foncière). La mise en œuvre de ce plan de sécurisation foncière doit permettre à l'Office de rétablir son lien de confiance avec ses attributaires ; de **conforter son rôle social avec des actions visibles et concertées en matière de gestion foncière et enfin d'anticiper sur d'éventuels conflits sociaux liés à la gestion foncière.**

50. Sur la question des évictions, cet audit a montré i) qu'elles contribuent à un sentiment de précarité ; ii) que le processus annuel d'éviction est coûteux pour l'ON (financièrement et en temps passé par les équipes) MAIS que parallèlement leur nombre est en décroissance constante sur les 3 dernières campagnes.



51. **Cette dynamique positive doit être valorisée** et confortée par ce plan d'action. Des objectifs de résultats quantifiés doivent être établis en matière de lutte contre le processus d'éviction à 6 ans. **(Etablissement de cibles à atteindre pour les facteurs principaux conduisant à l'éviction).** L'idée est que la gestion des évictions n'apparaisse plus comme l'unique lien liant l'ON à ses exploitants en matière de gestion foncière.

52. **Concernant les modes de tenures foncières sur les terres aménagées** : Le débat est fort entre les partisans du maintien du statu quo avec les modes de tenure actuels qui dominent et les partisans du titre foncier. La privatisation des attributions foncières repose sur le fait que la sécurisation de l'accès à la terre est considérée comme une condition nécessaire aux investissements privés sur le long terme. Les paysans perçoivent pourtant cette évolution comme un facteur de précarité supplémentaire et revendiquent d'autres formes de sécurisation<sup>4</sup>. Les organisations paysannes

<sup>4</sup> C'est d'abord une augmentation de la taille des parcelles attribuées qui permettrait de sécuriser la situation économique des paysans de l'Office. Or l'achat de parcelles ou l'aménagement de parcelles supplémentaires s'avère financièrement inaccessible à la majorité des paysans (Voir Recommandations 2.2 et 2.1)

militent aussi pour une généralisation des permis d'exploitation ou des baux. Ces contrats déjà en vigueur, mais de façon marginale, leur permettraient de **bénéficier d'un usufruit des parcelles, transmissible sur de longues périodes.**

53. L'avis de la mission est que la sécurisation foncière à travers le titre foncier n'est pas stratégique en zone Office du Niger du fait que **l'objectif majeur doit rester le maintien du droit de jouissance des terres qui est lié au paiement de la redevance et à l'entretien du réseau.** Pour la grande majorité des exploitations de la zone qui sont de type familial, l'application des dispositions du décret de gérance dans ses grandes lignes et les modes de tenure prévus par ce décret, **notamment le permis d'exploitation agricole et les contrats de bail, seraient, sous certaines conditions, suffisants** pour une sécurisation foncière de l'exploitant direct des parcelles.

54. Néanmoins si les modes de tenure actuels assurent une certaine sécurisation foncière pour les exploitants, **l'application du décret de gérance pose problème** parce qu'il n'est que partiellement appliqué. En effet autant le non-paiement de la redevance entraîne l'exclusion quasi systématique du contrevenant, d'autres pratiques qui sont interdites, comme la sous-location, le prêt ou le métayage sont courantes. Et le maintien, voir l'institutionnalisation de ces pratiques, à travers des règles connues et partagées par tous, font coexister « des actes non officiellement reconnus à l'intérieur même d'un système foncier d'Etat dit positif ». Cette coexistence contribue à aggraver le sentiment d'insécurité foncière qui prévaut chez certains exploitants et favorise le développement des pratiques illégales. **La demande par les exploitants, d'une tenure foncière renforcée constituerait en fait une réponse à tous ces sentiments d'insécurité et de frustration<sup>5</sup>.**

55. Ainsi, la mission recommande un Plan de Sécurisation Foncière en Zone Office du Niger à 6 ans comprenant 2 phases principales :

- Une 1ère phase de diagnostic et d'études préparatoires (2 ans)

#### **Volet Etudes sur les évictions**

- Diagnostic des causes d'évictions et des profils des évincés
- Diagnostic des mécanismes intracommunautaires de solidarité
- Elaboration d'objectifs quantifiés en matière de réduction des évictions
- Elaboration du plan d'action

#### **Volet études sur la consolidation des contrats**

- Analyser et quantifier le niveau de pratiques actuelles de location, sous-location, métayage
  - Identification et analyse de nouveaux éléments de sécurisation foncière pouvant être attaché aux contrats d'exploitation (droits secondaires)
  - Analyses des évolutions et amendements nécessaires du cadre légal
  - Elaboration d'un plan d'action notamment sous forme d'expérimentations.
- Une seconde phase de mise en œuvre (4 ans) des actions préalablement identifiés et validés par un consensus large.

### **BASE DE DONNEES FONCIERES DES 3 DERNIERES CAMPAGNES**

La base de données est consultable sur le lien suivant : <http://91.206.199.123/office-niger/>

---

<sup>5</sup> Progressivité dans la tenure foncière : L'objectif est d'obtenir une sécurisation croissante de l'exploitant en lui conférant progressivement des droits secondaires rattachés à son contrat d'exploitation/bail.