

# #3- 2023 NOTES DE POSITIONNEMENT

Action structurante : SAGI (Sociétés d'Aménagement et de Gestion de l'Irrigation)

Chantier : Gestion du Foncier irrigué, règles et outils adaptés aux grands aménagements collectifs en zones SAGI

## Des droits fonciers sécurisés et des relations contractuelles concertées pour une mise en valeur apaisée et durable des aménagements hydroagricoles en Afrique de l'Ouest

La question foncière en raison de sa sensibilité et des réformes ou tentatives de réforme dont elle fait l'objet constitue une préoccupation majeure en Afrique de l'Ouest dans les pays où intervient le COSTEA. Dans le contexte irrigué, cette préoccupation générale se traduit notamment, pour les Sociétés d'Aménagement et de Gestion de l'Irrigation (SAGI) et pour les exploitants, par des problématiques relatives à la reconnaissance d'une pluralité de régimes de droit et la sécurisation foncière, à l'amélioration des performances et à la durabilité des grands aménagements hydroagricoles collectifs publics. Ces considérations qui sont communes à toutes les SAGI se traduisent différemment en fonction des situations dans les différents pays et zones aménagées. Ceci explique le besoin d'analyse comparative et l'intérêt fort manifesté pour ce chantier par le COSTEA et le Réseau Ouest-Africain des Sociétés d'Aménagement et de Gestion de l'Irrigation (ROA-SAGI).



### LES MESSAGES CLÉS

La sécurisation foncière des exploitants et des périmètres irrigués est une question critique du développement paisible de l'irrigation en Afrique de l'Ouest où droit coutumier et droit moderne coexistent encore dans plusieurs pays. La gestion du foncier irrigué dans les grands aménagements collectifs publics en zone SAGI s'appuie sur des règles (loi, décrets, arrêtés, etc.) auxquelles sont en principe adossés des outils mis en œuvre par les SAGI ou des opérateurs externes pour la gestion des aménagements hydroagricoles (AHA) et du foncier irrigué. Le COSTEA montre qu'une dissociation entre « règles » et « outils » n'est pas appropriée en zone SAGI en raison de liens étroits entre ces deux notions qui ne permettent pas de les distinguer de façon nette. Une classification des dites règles et outils en « familles d'instruments », en fonction de leurs objet et objectifs, permet de mieux apprécier les limites et opportunités

que les missions confiées aux SAGI offrent en termes de gestion du foncier irrigué. Une analyse-comparée entre SAGI basée sur leurs modalités de gestion existantes a permis de formuler des recommandations génériques concrètement transposables.

Afin de garantir la sécurité foncière des exploitants et des aménagements hydro-agricoles par l'État ou ses représentants, les travaux réalisés par le COSTEA mettent en exergue les cinq messages clés suivants :

- 1/ Diversifier les modalités de sécurisation foncière et mettre en place un système de suivi ;
- 2/ Promouvoir la participation effective des exploitants dans la gestion du foncier irrigué ;
- 3/ Développer une démarche contractuelle participative, claire et opérationnelle entre les exploitants et les SAGI pour la mise en valeur des périmètres ;
- 4/ Intégrer le développement des périmètres et la gestion du foncier irrigué dans une approche territoriale ;
- 5/ Faire du Réseau Ouest Africain des SAGI (ROA) un outil pour mettre en œuvre les recommandations et dynamiser un benchmark permanent sur les pratiques foncières en zone SAGI.

## ENJEUX ET OBJECTIFS DE L'ACTION

L'enjeu central des politiques de développement de l'irrigation est l'utilisation durable des ressources en terre et en eau et leur allocation optimale compte-tenu des objectifs de développement fixés et des réalités socioéconomiques locales. Les AHA, et l'agriculture irriguée de manière plus générale, augmentent fortement la valeur du foncier et engendrent des transformations fortes et irréversibles des pratiques d'accès et d'usage de la terre et de l'eau. Des enjeux importants se rapportent à la reconnaissance de la pluralité des régimes de droit, à la sécurisation du foncier au sein des espaces aménagés et aux modalités et conditions d'optimisation de la mise en valeur, notamment des grands et moyens périmètres publics couteusement réalisés.

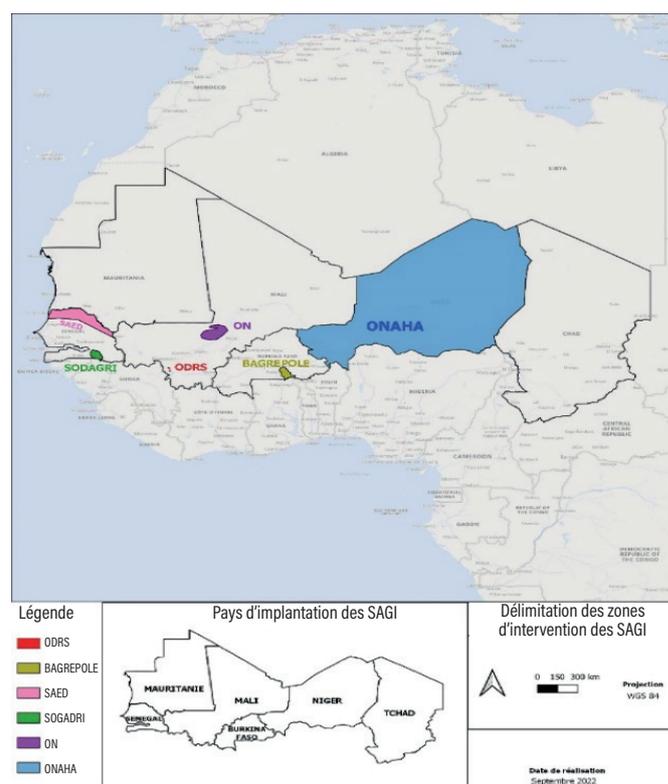
Il apparaît toutefois, selon les pays, une diversité des situations, résultant d'une part des politiques foncières nationales et des responsabilités des SAGI en matière foncière et d'autre part, des modalités variables de gestion de la terre, de l'eau et de gouvernance des périmètres irrigués, adossées à des "familles d'instruments" plus ou moins formalisées et appliquées. Ainsi, au-delà de l'adaptation de ces familles à leur contexte d'application qui varie d'un pays à un autre, voire d'un aménagement à l'autre dans un même pays, la question de leur pertinence, de leur appropriation et de leur adaptabilité pour pouvoir répondre aux objectifs des différents acteurs impliqués dans la mise en valeur des périmètres demeure cruciale.

En tenant compte des cadres juridiques nationaux, des prérogatives en matière foncière des SAGI et de leurs relations avec les autres acteurs du foncier, l'objectif général de ce chantier est de faire progresser la régulation et la sécurisation foncières au sein des périmètres irrigués dans le but d'améliorer les performances de mise en valeur et la durabilité des aménagements. Il a comme objectifs spécifiques de : i) procéder à l'inventaire et à l'analyse des instruments de gestion du foncier, constituer une base documentaire consolidée, définir la gestion foncière au sein des SAGI et identifier les instruments les plus remarquables de gestion foncière ; ii) faire une analyse du fonctionnement théorique et opérationnel de ces instruments, en lien avec des missions de terrain, et d'élaborer des grilles d'analyse et iii) faire une analyse comparative des instruments entre les SAGI, confronter les résultats et élaborer des recommandations pour l'amélioration de la gestion foncière dans les périmètres irrigués.

## PRÉSENTATION DE LA MÉTHODOLOGIE ET ÉTAT DES LIEUX

Le chantier gestion du foncier irrigué dans les grands aménagements collectifs publics en zones SAGI en Afrique de l'Ouest a démarré le 1er septembre 2020 pour 18 mois. Il a couvert six SAGI (carte 1) : Bagrépôle au Burkina Faso, l'Office du Niger (ON) et l'Office de Développement Rural de Sélingué (ODRS) au Mali, l'Office National des Aménagements Hydro-Agricoles

Figure 1 : Localisation des SAGI objet de l'étude.



(ONAHA) au Niger, la Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta et des vallées du Sénégal et de la Falémé (SAED) et la Société de Développement Agricole et Industriel (SODAGRI) au Sénégal. Le chantier a été conduit par trois experts internationaux chargés de l'animation, la consolidation et la coordination et de six Experts Contributifs<sup>1</sup> (EC) à raison d'un EC par SAGI concernée, celui de Bagrépôle étant co-pilote du chantier.

La conduite du chantier s'est déroulée de la manière suivante :

- collecte documentaire au niveau des 6 SAGI, constitution d'une base de données et inventaire des instruments (outils et règles) utilisés dans la gestion du foncier, élaboration d'une grille pour leur analyse et réalisation par les EC de trois missions de terrain (Bagrépôle, ONAHA, SODAGRI) pour recueillir les appréciations des parties prenantes sur la mise en œuvre réelle (et non théorique) des instruments ;
- analyse des contextes juridiques nationaux de gouvernance foncière et des missions des SAGI en matière de gestion et de sécurisation foncière, sélection des instruments de gestion foncière les plus remarquables au regard des objectifs du chantier et leur classification en familles pertinentes ;
- analyse des éléments de similitude et de différence des instruments de gestion foncière les plus remarquables et identification des expériences susceptibles d'être répliquables dans d'autres contextes, organisation d'un atelier régional<sup>2</sup> de synthèse des résultats et d'élaboration des conclusions et recommandations de l'étude.

1. Expert contributeur : salarié permanent de la SAGI contractualisé par le prestataire international pour intégrer pleinement la mission d'expertise, la partager et la valoriser au sein même de sa structure.

2. Cet atelier s'est déroulé du 23 au 25 mai 2022 à Saly au Sénégal en présence de l'ensemble des EC, de responsables de haut niveau des SAGI (Points Moraux), de partenaires du COSTEA et des membres du STP-COSTEA.

## Des règles et des outils : éléments de compréhension en zone SAGI

Les règles relèvent du champ de la juridicité. Elles sont de nature et de force différentes, distinguant d'une part, les lois et d'autre part les règlements (décrets et arrêtés) qui précisent ces lois pour permettre leur mise en œuvre en pratique. Alors que les règles sont des actes juridiques, les outils apparaissent comme des moyens d'action permettant de traduire les règles en réalité pratique sur le terrain. Pour être pleinement efficace, les outils de gestion du foncier irrigué des SAGI ont besoin de reposer sur un fondement légal, au risque d'exposer à une insécurité. Par ailleurs, en zone SAGI, les instruments de gestion foncière vont au-delà du « foncier irrigué » stricto sensu, et abordent des enjeux tels que la mise en valeur des terres et les modalités de gestion des infrastructures hydroagricoles. En raison de leur interdépendance sur le terrain, règles et outils sont regroupés par l'étude sous l'appellation générique « d'instrument ».

## Déterminants de la sécurisation foncière et disparités des instruments de sécurisation foncière et de contractualisation de la mise en valeur des AHA dans les SAGI

Les législations foncières nationales ainsi que les statuts et missions des SAGI déterminent la nature des instruments de gestion et de sécurisation foncières dans les AHA en zone SAGI et fondent leurs différences et similitudes. Les pays de l'étude (Burkina, Mali, Niger, Sénégal) partagent en matière de législation foncière un héritage de la colonisation française qui repose sur l'immatriculation foncière et s'organise autour du principe de la domanialité. Cet héritage commun n'efface nullement l'existence de spécificités dans les législations foncières nationales, chaque pays ayant procédé progressivement à des réajustements de forme et de fond plus ou moins profonds, notamment en légitimant les droits coutumiers (Niger, Burkina Faso) ou non (Mali, Sénégal). Ces ajustements influencent les instruments de sécurisation foncière des assiettes foncières des aménagements. A l'exception du Sénégal (Domaine National) où la gestion du foncier est confiée aux collectivités locales, dans tous les autres pays les aménagements hydroagricoles sont incorporés dans le domaine de l'État.

Les différences de statuts juridiques des SAGI (EPIC, EPA, SEM, SN<sup>3</sup>) ont une incidence vis-à-vis de leurs relations avec l'Etat et sur leur degré d'autonomie. Les pouvoirs qui leur sont confiés dans le domaine foncier influent, en lien avec la législation nationale, sur leurs possibilités d'intervention en matière de sécurisation foncière.

## Des disparités notables entre les SAGI

Les pouvoirs plus ou moins étendus des SAGI octroyés par les États, déterminent les marges de manœuvre dont elles disposent dans la gestion du foncier et la contractualisation de leurs relations avec les exploitants pour la mise en valeur et l'entretien des périmètres. Plus les responsabilités d'encadrement sont importantes (Office du Niger, BAGRÉPÔLE) et plus les engagements contractuels des exploitants sont précis et exigeants. Il apparaît ainsi au niveau des six SAGI une

diversité d'instruments concernant d'une part, la gestion et de la sécurisation foncières des AHA et d'autre part, l'exploitation des parcelles, l'entretien des ouvrages et réseaux et les redevances (immatriculation, titres fonciers, bail, affectation, contrat, chartes, cahier des charges, comité paritaire, commission, etc.), dont les modalités opérationnelles s'entremêlent parfois au sein d'une SAGI. L'étude montre une grande disparité dans la considération de l'enjeu foncier et dans la maîtrise de ce dernier sur l'ensemble des SAGI. Les niveaux divergent dans la mise en application des instruments, et donc dans la maîtrise des affectations, la mise en valeur des terres, l'organisation des comités de gestion, etc.

La comparaison entre SAGI permet de distinguer, en termes de diversité et de mise en application d'instruments de gestion du foncier, d'une part BAGRÉPÔLE, l'ONAHA, l'ON et la SAED même si les approches choisies et les cibles de chaque instrument divergent et d'autre part, l'ODRS et la SODAGRI. BAGRÉPÔLE a axé ses activités concernant le foncier sur la sécurisation des exploitants, avec l'immatriculation des terres et la délivrance de titres d'occupation ou de propriété. L'ON, tout en mettant en œuvre à travers divers instruments ses prérogatives fortes dans la gestion du foncier, privilégie la structuration et l'efficacité des comités de gestion des périmètres et de l'attribution foncière en impliquant les exploitants au travers des comités paritaires. L'ONAHA cherche à maîtriser l'enjeu foncier d'une part en entamant l'immatriculation foncière des AHA et d'autre part à travers des comités paritaires pour l'attribution des parcelles. Cependant à l'échelle du territoire national, elle voit ses approches varier en fonction des lieux, mais également des opérateurs externes (partenaires techniques et financiers) qui influencent la gestion foncière à appliquer spécifiquement aux projets qu'ils financent, et qui mériteraient d'être homogénéisées. Au Sénégal où la gestion de la terre est confiée aux collectivités locales, la SAED a plutôt axé son appui dans le domaine foncier sur des outils de connaissance à grande échelle, permettant de maîtriser la répartition parcellaire et d'éviter ainsi les conflits d'usages. L'ODRS a encore une faible main mise sur la gestion foncière, en raison sans doute de sa mission principale qui se focalise sur la préservation des ressources en eau et la valorisation du bassin versant Sankarani/Wassoulou-Ballé, dans le cadre de laquelle elle accompagne des comités paritaires à se structurer et à prendre leurs responsabilités dans la gestion de l'eau et de la terre. La SODAGRI cherche à s'inspirer largement des instruments appliqués à la SAED mais se heurte à des difficultés de compréhension de ces outils par les communes et à un droit coutumier qui demeure encore prégnant.

Parmi les instruments mis en œuvre dans les 6 SAGI, 20 ont été sélectionnés et regroupés en quatre familles : i) sécurisation foncière des périmètres et des exploitants ; ii) modalités d'attribution (ou de retrait) des terres aménagées ; iii) contractualisation SAGI / exploitant et iv) aménagement de l'espace / gestion planifiée du foncier. L'étude fait une analyse descriptive détaillée de ces familles, de leurs similitudes et différences, des points forts et des points faibles. Les enseignements tirés de ces analyses ainsi que les recommandations de l'étude ont été discutés et consolidés au cours d'un atelier régional qui a regroupé les experts coordinateurs de l'étude, les EC des SAGI étudiées et des représentants des autres SAGI.

3. EPIC : Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial ; EPA : Etablissement Public à caractère Administratif ; SEM : Société d'Economie Mixte ; SN : Société Nationale...

Il en ressort qu'il existe un enjeu fort de sécurité foncière des aménagements hydro-agricoles et des exploitants par l'État ou ses représentants. Les investissements lourds consentis dans les grands et moyens périmètres publics reposent sur des assiettes foncières qui doivent être sécurisées par l'Etat pour que des droits fonciers solides puissent être donnés aux exploitants. Comme le dit l'adage juridique « *nemo plus juris ...* »<sup>4</sup>, « nul ne peut transférer à autrui plus de droit qu'il n'en a lui-même ». Dans les différents pays, la protection des aménagements et la garantie des investissements peuvent être assurées par la mise en œuvre des mesures de sécurisation foncière prévues par les textes. De nombreux textes nationaux prévoient l'immatriculation foncière des périmètres aménagés selon les cas, au nom de l'État ou de la collectivité territoriale. Toutefois, les expériences (BAGRÉPÔLE, ONAHA et ODRS) montrent que les coûts élevés de mise en œuvre demeurent un réel défi. L'absence de sécurisation foncière des périmètres aménagés par l'État rend également difficile la sécurisation foncière des exploitants qui peuvent être ainsi placés dans une situation de grande vulnérabilité foncière. Or, garantir leur sécurité foncière constitue une exigence incontournable si on veut atteindre les objectifs poursuivis par les SAGI de dynamisation économique par une agriculture irriguée durable.

## RÉSULTATS DE L'ÉTUDE, MESSAGES CLÉS ET LIMITES DE L'APPROCHE

La mise en œuvre des recommandations issues de cette étude COSTEA contribue à relever deux des quatre défis du COSTEA à savoir : i) le développement économique et social des territoires et ii) l'innovation sur les plans technique, social et institutionnel. Le tableau ci-dessous, reprend le détail des recommandations de l'étude ainsi que les actions préconisées pour les réaliser. Les recommandations 1, 3 et 8 se rapportent au premier défi et les autres, au second.

### RECOMMANDATION :

1. Sécuriser le foncier des périmètres aménagés au nom de l'État ou de la collectivité locale.

### ACTIONS :

- Requérir l'immatriculation des périmètres aménagés par les services compétents
- Veiller à l'indemnisation juste et préalable des anciens occupants
- Inclure dans le budget de l'aménagement les coûts de la sécurisation foncière des périmètres

### RECOMMANDATION :

2. Sécuriser le foncier des parcelles aménagées au profit des exploitants.

### ACTIONS :

- Formaliser les types de droits (jouissance ou propriété) adaptés au contexte et aux pratiques locales
- Délivrer à chaque exploitant un acte formel individuel consacrant la régularité de son installation
- Assurer l'informatisation des procédures de gestion foncière
- Vulgariser les textes de sécurisation du foncier y compris dans les langues nationales.

### RECOMMANDATION :

3. Tenir compte des bonnes pratiques foncières locales dans les modalités d'attribution des terres.

### ACTIONS :

- Élaborer les critères d'attribution des terres aux exploitants de façon concertée
- Mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les critères d'attribution

### RECOMMANDATION :

4. Assurer l'effectivité, l'efficacité et la représentativité des comités d'attribution.

### ACTIONS :

- Définir les critères garantissant la représentativité des acteurs au sein des comités
- Renforcer les capacités des membres des comités en référence à leurs missions et aux principes de bonne gouvernance
- Assurer l'animation et le financement des comités pour leur bon fonctionnement

### RECOMMANDATION :

5. Concevoir des contrats d'engagement entre les SAGI et les usagers.

### ACTIONS :

- Garantir un processus d'élaboration inclusif et participatif
- Préciser le domaine d'application du contrat (mise en valeur des terres, entretien des infrastructures, gestion de l'eau)
- Simplifier le contenu des contrats par la formulation claire et concise des engagements
- Traduire les contrats en langues locales
- Homogénéiser les modalités contractuelles au sein de chaque SAGI

4. « Nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet »

**RECOMMANDATION :****6. Assurer l'opérationnalisation des contrats.****ACTIONS :**

- Mettre en place un comité paritaire de suivi de la mise en œuvre des contrats au niveau des SAGI
- Assurer l'information des bénéficiaires et mettre à leur disposition les contrats et leurs annexes
- Appliquer les clauses contractuelles dans la gestion des relations entre SAGI et usagers

**RECOMMANDATION :****7. Appliquer effectivement les sanctions prévues dans les documents contractuels.****ACTIONS :**

- Proposer des sanctions claires, réalistes, et graduées en fonction des atteintes portées aux engagements contractuels de la part des exploitants et des SAGI
- Prévoir la responsabilisation du comité paritaire dans l'application des sanctions

**RECOMMANDATION :****8. Impliquer la SAGI dans les politiques d'aménagement territorial pour favoriser la gestion durable des ressources naturelles.****ACTIONS :**

- Mettre en œuvre une concertation entre les SAGI et les acteurs locaux pour assurer la cohérence des actions de développement du territoire
- Veiller à ce que les SAGI contribuent dans leurs zones d'intervention aux dispositifs de mise en œuvre des documents de planification territoriale

**RECOMMANDATION :****9. Mettre en place un Système d'Information Foncière (SIF) à l'échelle de la SAGI.****ACTIONS :**

- Institutionnaliser un service dédié à la gestion du SIF
- Utiliser le SIF en tant qu'outil de connaissance du territoire et d'aide à la décision
- Décentraliser le SIF au niveau des antennes territoriales
- Mettre à disposition les données du SIF au niveau des organes de planification et des usagers

**RECOMMANDATION :****10. Responsabiliser la SAGI et le ROA-SAGI dans les nouveaux modes de gestion participatifs.****ACTIONS :**

- Dynamiser la plateforme d'échange du ROA-SAGI pour partager la connaissance et le savoir-faire entre organisations partenaires (ROPPA...)
- Responsabiliser chaque SAGI dans le portage des recommandations relatives à une famille d'instruments
- Élargir les missions des SAGI pour inclure la réflexion à la sécurisation foncière des autres espaces aménagés (vallées, bas-fonds...).

Ainsi, pour répondre à cet enjeu de sécurité foncière du foncier irrigué en Afrique de l'Ouest, l'étude du COSTEA, outre les recommandations présentées ci-dessus, a également permis de formuler un certain nombre de messages clés :

**1/ Diversifier les modalités de sécurisation foncière et mettre en place un système de suivi.** Dans un contexte de pluralité de régimes de droit où la sécurisation foncière sur les périmètres irrigués est un processus particulièrement sensible au plan social du fait de la persistance de pratiques foncières coutumières se pose la question de la confrontation entre légitimité et légalité. Une approche de diversification des modalités de sécurisation foncière est à envisager à travers la délivrance, selon les contextes nationaux, de titres de propriété, de baux ordinaires, de baux emphytéotiques, de contrats d'exploitation, etc. La volonté de disposer d'un outil de maîtrise des informations foncières est partout constatée, mais faiblement mise en œuvre à l'exception de la SAED et dans un degré moindre à l'ONAHA. Toutes les SAGI reconnaissent qu'un Système d'Information Foncière (SIF) paraît un outil indispensable à une bonne gestion foncière. Son institutionnalisation dans un service dédié au sein de la SAGI, sa pérennisation, la mise à jour et l'exploitation des données aux fins d'aide à la décision en matière de gestion foncière participent des défis à relever au sein de chaque SAGI.

**2/ Promouvoir la participation effective des exploitants dans la gestion du foncier irrigué.** La participation des exploitants promue par les SAGI dans des domaines clés comme l'attribution ou le retrait des terres, la gestion agricole des parcelles ou les modalités de gestion de l'eau constitue une avancée importante à consolider en veillant au renforcement des capacités, à l'efficacité et à la représentativité ainsi qu'aux moyens des comités mis en place à cet effet. Sauf au Sénégal, l'Etat est partout l'acteur majeur en matière de gestion du foncier sur les périmètres aménagés. Cependant cette prépondérance de l'Etat est atténuée par la mise en œuvre du principe de participation inclusive des exploitants par les SAGI. Des comités paritaires sont mis en place pour l'attribution/retrait des parcelles (ONAHA, ON, ODRS), la gestion agricole des parcelles (ONAHA), ou la gestion des fonds d'entretien (ON, ODRS). Pour que ces derniers puissent pleinement jouer leur rôle, il est important de renforcer les capacités encore faibles des représentants des exploitants dans les comités, ainsi que la compréhension qu'ils peuvent avoir de leurs missions et responsabilités. Des efforts sont aussi nécessaires dans l'animation et la mobilisation des acteurs, mais également pour favoriser la bonne gouvernance des comités, avec une consultation efficiente des exploitants qui les ont mandatés et une reddition de comptes sur leurs activités ainsi qu'une limitation des mandats de leurs représentants.

**3/ Développer une démarche contractuelle participative, claire et opérationnelle entre les exploitants et les SAGI pour la mise en valeur des périmètres.** Les contrats définissant les objectifs et conditions d'exploitation des

parcelles constituent la pierre angulaire des relations contractuelles SAGI/usagers pour la mise en valeur des périmètres et doivent faire l'objet d'une attention particulière dans leur processus d'élaboration et leur contenu. Les contrats au niveau des SAGI sont extrêmement divers dans leurs formats, leurs champs d'application et leurs modalités de mise en œuvre. Plusieurs d'entre eux sont jugés complexes et contraignants dans leur contenu. Pour qu'ils soient efficaces et appropriés par l'ensemble des acteurs, il convient d'élaborer les contrats en associant l'ensemble des parties prenantes et de privilégier une formulation claire et concise des engagements en précisant clairement leurs domaines d'application et en remettant à chaque intéressé une copie du contrat. On constate par ailleurs, que la « logique projet » impose souvent aux SAGI des modalités contractuelles différentes en fonction des points d'attention des PTF. Cette diversité des pratiques nuit à la cohérence d'ensemble et à l'institutionnalisation d'une modalité contractuelle globale et cohérente à l'échelle de l'aménagement hydro-agricole. Néanmoins, cette homogénéité souhaitable doit aussi laisser une certaine marge de flexibilité aux usagers afin de ne pas obérer les dynamiques d'évolution et d'innovation. Toutefois, les contrats les plus satisfaisants n'ont d'effet que s'ils sont mis en œuvre dans toute leur rigueur. Or, l'absence d'application des sanctions contractuelles visant les usagers est un constat assez général, que ce soit par exemple, pour le défaut de paiement de la redevance hydraulique ou pour une mise en valeur insuffisante des parcelles, alors même que ces manquements sont très fréquents. D'un autre côté, ces manquements sont aussi, en partie liés, au fait que les usagers n'ont pas toujours accès à l'apport sécurisé en eau auquel ils peuvent prétendre selon ces mêmes contrats du fait de difficultés de gestion au niveau des SAGI elles-mêmes. Une clé importante de réussite est que les SAGI s'assurent avec les parties prenantes, que les sanctions définies lors de l'élaboration participative et inclusive des contrats soient réalistes et graduées en fonction des atteintes portées aux engagements contractuels, de façon à ce que leur application ne suscite pas de rejet. Il est aussi nécessaire que les SAGI respectent leur part de contrat au premier titre desquels un apport sécurisé en eau. Le non-respect des engagements contractuels d'un exploitant ou de la SAGI étant susceptible d'avoir un impact collectif, il apparaît souhaitable que les sanctions soient mises en œuvre par un comité paritaire de suivi de la mise en valeur.

**4/ Elargir les missions des SAGI pour intégrer le développement des périmètres et la gestion du foncier irrigué dans une approche territoriale.** Au regard des enjeux de développement territorial, il s'avère nécessaire que les SAGI, au-delà de leurs missions de promotion de l'irrigation, soient dotées de compétences institutionnelles les impliquant fortement dans les politiques locales de développement territorial. Les investissements hydroagricoles peuvent, en effet, engendrer au sein des territoires des îlots de développement qui créent un phénomène d'appel sur les populations des zones non aménagées, engendrant ainsi des disparités dans

le développement territorial. L'intervention des SAGI dans les territoires est à géométrie variable, dépendant d'une part des politiques nationales et d'autre part des missions qui leur sont confiées. En mettant le plus souvent en œuvre une approche sectorielle et verticale centrée spécifiquement sur les aménagements hydroagricoles, les SAGI se heurtent aux difficultés d'appréhender la pluralité des enjeux de valorisation de l'eau agricole (au sens large incluant l'élevage, la foresterie, etc.) et d'articuler leurs actions aux autres politiques publiques sectorielles et initiatives de développement des collectivités locales et/ou d'autres structures de l'Etat. Pour lever ces freins, une concertation institutionnalisée entre les SAGI et les acteurs locaux permettrait de mieux inscrire les investissements hydroagricoles dans un projet de territoire où l'eau agricole s'articule à d'autres priorités du développement local pour une synergie et une cohérence des actions au profit d'un développement durable du territoire, avec l'appui d'outils opérationnels tels des Plan d'Occupation et d'Aménagement des Sols.

**5/ Faire du Réseau Ouest Africain des SAGI (ROA) un outil pour mettre en œuvre les recommandations et dynamiser un benchmark sur les pratiques foncières en zone SAGI.**

Une forte mobilisation du ROA-SAGI pour la mise en œuvre des recommandations, après leur partage et une analyse approfondie de leur pertinence et éventuelle adaptation aux contextes juridiques, institutionnels et opérationnels de chaque SAGI, est un enjeu important. Pour chaque famille d'instruments, au moins une SAGI s'identifie comme leader, car en avance dans sa mise en œuvre, et pourrait servir de moteur dans la réflexion en ce qui concerne leurs mises en œuvre dans d'autres contextes et permettre ainsi aux autres SAGI de ne pas rencontrer les mêmes difficultés. Le ROA-SAGI doit aussi jouer un rôle de catalyseur pour encourager une dynamique d'amélioration de la responsabilité foncière des SAGI sur leur périmètre, garantissant ainsi le lien entre attribution foncière / mise en valeur / contractualisation / aménagement du territoire. Une réelle dynamisation de la plateforme d'échanges du ROA-SAGI doit favoriser un partage des connaissances et savoir-faire entre les SAGI, mais également entre les SAGI, les organisations partenaires (organisations de producteurs-trices, organisations professionnelles aux niveaux local, national et sous régionale). Une structuration du ROA-SAGI dans un cadre plus formel avec des statuts clairs le conforterait dans sa mission de coordination, de capitalisation et de benchmarking.

La communication des résultats de l'étude et des recommandations proposées, doit être largement partagée, autant à l'intérieur des SAGI elles-mêmes, que vers les bénéficiaires potentiels permettant ainsi de collecter leurs avis, ou encore, auprès des autorités nationales compétentes (Ministères de tutelles par exemples) en tant que porte-parole en faveur des SAGI.



Pour accroître la valeur ajoutée de son appui aux SAGI, le COSTEA gagnerait à encourager la dynamique de renforcement de la gestion foncière proposée par l'étude. Il est en effet possible, grâce à la vulgarisation des instruments déjà existants et maîtrisés par certaines SAGI, de renforcer la gestion foncière sur les périmètres irrigués et donc d'intégrer cette composante de façon structurée et homogène à l'ensemble des futurs aménagements. Cela peut permettre d'éviter les « projets dans le projets », pouvant constituer un frein direct à la mise en œuvre et à la valorisation sur le long terme.

### Les limites de l'approche

Une attention toute particulière avait été faite sur l'analyse de la pertinence de la distinction entre règles et outils comme base de référence de la conduite du présent chantier. Pour ce faire, un travail d'analyse des normes juridiques a été conduit, portant sur les règles de droit, les coutumes et les usages. Cette analyse a ensuite été transposée dans le contexte spécifique des SAGI, **pour arriver à la conclusion que cette distinction complexe reste essentiellement théorique, et potentiellement discutable.** Par ailleurs, le travail d'analyse a mis en évidence que les outils ont le plus souvent un fondement juridique (une règle), et qu'un travail d'analyse qui séparerait des règles et des outils partageant la même finalité n'aurait pas de sens. C'est ainsi qu'un classement par famille d'instrument (Sécurisation du foncier irrigué / Définition des modalités d'attribution et de retrait des terres / Contractualisation entre les SAGI et les exploitants / Gestion et planification du foncier sur les territoires) a été privilégié dans le cadre du présent chantier.

## PRODUITS COSTEA EN LIEN AVEC L'ÉTUDE

- Rapport de démarrage ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Notes d'inventaire documentaire des outils et des règles ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Rapports de diagnostic des outils et des règles ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Rapports d'analyse et de synthèse du diagnostic participatif par cas d'étude ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Rapport final de synthèse et de recommandations ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Analyse comparative des structures de gestion de la grande irrigation en Afrique de l'Ouest, au Maroc et en France ([www.comite-costea.fr/actions/sagi](http://www.comite-costea.fr/actions/sagi))
- Diagnostic comparé de 11 Sociétés d'Aménagement et de gestion de l'irrigation en Afrique de l'Ouest (AMVS, ANADER, BAGRÉPÔLE, ODRS, ON, ONAHA, OPIB, ORS, SAED, SODAGRI, SONADER) [www.comite-costea.fr/production/diagnostic-compare-de-11-societes-damenagement-et-de-gestion-de-lirrigation-en-afrique-de-louest-amvs-anader-bagrepole-odrs-on-onaha-opib-ors-saed-sodagri-sonader](http://www.comite-costea.fr/production/diagnostic-compare-de-11-societes-damenagement-et-de-gestion-de-lirrigation-en-afrique-de-louest-amvs-anader-bagrepole-odrs-on-onaha-opib-ors-saed-sodagri-sonader)
- Base documentaire ([www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture](http://www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture))