

CONDUITE DU CHANTIER
« GESTION DU FONCIER IRRIGUE – REGLES ET OUTILS ADAPTES AUX
GRANDS AMENAGEMENTS COLLECTIFS PUBLICS EN ZONES SAGI »

LIVRABLE L4 : Rapport d'état des lieux comparé sur les règles (L4a)
et des outils de gestion foncière (L4b)



Prestations commandées par :

AFEID – Association Française pour l'Eau, l'Irrigation et le Drainage

361 rue Jean-François Breton, BP 5095
34196 MONTPELLIER CEDEX 5
+33 4 67 04 63 16 - E-mail : afeid@inrae.fr



Préstations réalisées par :

SYLVATROP CONSULTING France SAS

20, Allée du Mont Chaillou - 77 400 Pomponne

... et l'ensemble des SAGI membres du ROA-SAGI ...

FICHE DE CONTROLE

| Le Projet | |
|---------------------------|---|
| Client | AFEID – Association Française pour l’Eau, l’Irrigation et le Drainage 361 rue Jean-François Breton, BP 5095 34196 MONTPELLIER CEDEX 5 +33 4 67 04 63 16 - E-mail : afeid@irstea.fr |
| Intitulé du projet | Conduite du chantier « Gestion du foncier irrigué – règles et outils adaptés aux grands aménagements collectifs publics en zones SAGI » |
| Nature du document | LIVRABLE L4 : Rapport d’état des lieux comparé sur les règles et des outils de gestion foncière |

| Les soumissionnaires | |
|---|--|
| SYLVATROP CONSULTING SENEGAL | 20, Allée du Mont Chaillou - 77 400 Pomponne |

| Suivi du montage dossier | | | | |
|---------------------------------------|------------|--|-------------|----------------|
| ID | Date | Réalisé par | Vérifié par | Commentaires |
| 202009_COST EA_CHANTIER FONCIER | 13/05/2022 | R. LEGENDRE / H. OUEDRAOGO / T. MANTET | T.MANTET | Version finale |
| | | Sadio DEMBELE - ON Samba Moussa BA - SODAGRI Abdoulaye AMADOU - ONAHA Etienne KABORE – BAGREPOLE Mouhamadou DIA - SAED Hamet KEITA - ODRS | | |

SOMMAIRE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | <i>État d'avancement du chantier</i> | 9 |
| 1.1 | Rappel des activités réalisées | 9 |
| 1.2 | Objectif et organisation de la composante 4 | 11 |
| 2 | <i>Analyse générale des règles de gestion foncière appliquées aux SAGI</i> | 12 |
| 2.1 | Distinction entre règles et outils | 14 |
| 2.1.1 | Règles et coutumes : des normes juridiques | 14 |
| 2.1.2 | Règles et Outils dans le contexte des SAGI | 16 |
| 2.1.3 | Conclusions pour l'étude | 17 |
| 2.2 | Règlementations nationales en matière de sécurisation foncière | 17 |
| 2.3 | Missions dévolues aux SAGI en matière de sécurisation foncière | - 26 - |
| 2.4 | Classement retenu par famille d'instruments | - 32 - |
| 3 | <i>Analyse comparée des instruments relatifs aux modalités d'attribution (ou retrait) des terres</i> | 34 |
| 3.1 | Commission d'attribution – ONAHA | 34 |
| 3.2 | Comités paritaires de gestion des parcelles aménagées ONAHA | 36 |
| 3.3 | Comités paritaires de gestion des terres – ON | 38 |
| 3.4 | Principe de compensation « terre contre terre » - Bagrépôle | 39 |
| 3.5 | Analyse comparée | 41 |
| 3.5.1 | Les similitudes | 41 |
| 3.5.2 | Les principales différences | 42 |
| 3.6 | Recommandations | 46 |
| 4 | <i>Analyse comparée des instruments de sécurisation foncière des usagers</i> | 47 |
| 4.1 | Immatriculation foncière : Bagrépôle | 47 |
| 4.2 | Immatriculation foncière : ONAHA | 48 |
| 4.3 | Analyse comparée | 49 |
| 4.3.1 | les similitudes | 49 |

| | | |
|----------|---|---------------|
| 4.3.2 | Les différences en matière des instruments de sécurisation foncière _____ | 51 |
| 4.4 | – Recommandations _____ | - 55 - |
| 5 | <i>Analyse comparée des instruments de contractualisation SAGI / exploitant</i> _____ | - 56 - |
| 5.1 | Cahier des charges spécifiques pour l’exploitation familiale - Bagrèpôle _____ | - 56 - |
| 5.2 | Principe de la séparation de la sanction du non-paiement de la redevance sur l’eau et de la sécurité foncière - Bagrepole _____ | - 57 - |
| 5.3 | Charte du Domaine Irrigué - SAED _____ | - 59 - |
| 5.4 | Contrat tripartite 3PRD _____ | - 60 - |
| 5.5 | Analyse comparative _____ | - 62 - |
| 5.6 | Recommandations _____ | - 69 - |
| 6 | <i>Analyse comparée des instruments d’aménagement de l’espace agricole / gestion planifiée du foncier</i> _____ | - 71 - |
| 6.1 | Plan d’Occupation et d’Affectation des Sols - SAED _____ | - 71 - |
| 6.1.1 | Analyse de l’instrument _____ | - 71 - |
| 6.1.2 | Analyse comparée avec les autres SAGI _____ | - 72 - |
| 6.1.3 | Recommandations _____ | - 73 - |
| 6.2 | Système d’Information Foncier - SAED _____ | - 74 - |
| 6.2.1 | Analyse de l’instrument _____ | - 74 - |
| 6.2.2 | Comparaison avec les autres SAGI _____ | - 75 - |
| 6.2.3 | Recommandations _____ | - 77 - |
| 7 | <i>Conclusion générale et suite à donner</i> _____ | - 78 - |
| 7.1 | Conclusion générale _____ | - 78 - |
| 7.2 | Organisation de l’atelier sous-régional de concertation sur la gestion foncière entre SAGI | - 79 - |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|--|--------|
| TABLEAU 1 : LISTE DES INSTRUMENTS RETENU..... | 12 |
| TABLEAU 2 : TABLE COMPARATIVE DES CADRES FONCIERS NATIONAUX | 20 |
| TABLEAU 3 : SYNTHÈSE DES COMPÉTENCES DES SAGI EN MATIÈRE DE SÉCURISATION FONCIÈRE 1 | - 30 - |
| TABLEAU 4 : RÉPARTITION DES INSTRUMENTS PAR FAMILLE | - 33 - |
| TABLEAU 5 : ANALYSE COMPAREE DES INSTRUMENTS RELATIFS AUX MODALITES D'ATTRIBUTION (OU RETRAIT) DES TERRES | 44 |
| TABLEAU 6 : SYNTHÈSE DES DISPOSITIFS DE SÉCURISATION FONCIÈRE DES EXPLOITANTS AU NIVEAU DES SAGI..... | 53 |
| TABLEAU 7 : ANALYSE SWOT COMPAREE DES INSTRUMENTS DE SÉCURISATION FONCIÈRE DES USAGERS | |
| TABLEAU 8 : ANALYSE SWOT DE LA MISE EN ŒUVRE DU CAHIER DES CHARGES SPECIFIQUES POUR L'EXPLOITATION FAMILIALE DE BAGREPOLE | - 57 - |
| TABLEAU 9 : ANALYSE SWOT DU PRINCIPE DE LA SEPARATION DE LA SANCTION DE NON-PAIEMENT DE LA REDEVANCE SUR L'EAU DE BAGREPOLE | - 58 - |
| TABLEAU 10 : ANALYSE SWOT DE LA MISE EN ŒUVRE DES CDI DE LA SAED..... | - 60 - |
| TABLEAU 11 : ANALYSE SWOT DE LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT 3PRD DE LA SAED..... | - 61 - |
| TABLEAU 12 : ANALYSE COMPARATIVE DES MODALITES CONTRACTUELLES ENTRE LES SAGI ET LES EXPLOITANTS..... | - 63 - |
| TABLEAU 13 : ANALYSE SWOT DE LA MISE EN ŒUVRE DU POAS DE LA SAED | - 72 - |
| TABLEAU 14 : ANALYSE SWOT DU SIF DE LA SAED..... | - 75 - |

LEXIQUE ET ACRONYMES

| | |
|-----------|--|
| ACI | Agence de Cession Immobilière |
| ABFN | Agence du Bassin du Fleuve Niger |
| ABN | Autorité du Bassin du Niger |
| AFD | Agence Française de Développement |
| AFEID | Association Française pour l'Eau, l'Irrigation et le Drainage |
| AHA | Aménagements Hydro-Agricoles |
| AMC | Affaire Mondiale Canada |
| ARD | Agence Régionale de Développement |
| AUE-I | Association des Usagers de l'Eau et de l'Irrigation |
| BAD | Banque Africaine de Développement |
| BAGREPOLE | Pôle de Croissance de Bagré (Burkina Faso) |
| BM | Banque Mondiale |
| CADL | Centres d'Appui au Développement Local |
| CDF | Code Domanial et Foncier |
| CDI(-A) | Charte du Domaine Irrigué (de l'Anambé) |
| CFABA | Centre de formation des producteurs du bassin de l'Anambé |
| COSSIF | Comité régional de Supervision du SIF |
| COSTEA | Comité Scientifique et Technique de l'Eau Agricole |
| CPGFE | Comités paritaires de gestion du fonds d'entretien du réseau hydraulique |
| CPGT | Comités Paritaires de Gestion des Terres |
| CPP | Comités Paritaires de Partiteurs |
| CT | Collectivité Territoriale |
| CTA | Commission Technique pour l'Application |
| CVD | Comité Villageois de Développement |
| DAMI | Direction en charge de la gestion du tour d'eau et du réseau hydraulique |
| DFN | Domaine Foncier National |
| DGI | Direction Générale des Impôts |
| DRAHMA | Direction Régionale des Aménagements Hydrauliques et de la Mise en valeur Agricole |
| DRDR | Direction Régionale du Développement Rurale |
| DREA | Direction Régionale Eau |
| DRI | Direction Régionale des Impôts |
| DRUHV | Direction Régionale de l'Urbanisme et de l'Habitat et de la Ville |
| DVE | Direction en charge du Conseil agricole |
| EAF | Exploitation Agricole Familiale |
| EC | Expert Contributeur |
| EPA | Établissement Public à caractère Administratif |

| | |
|----------|--|
| FEPROBA | Fédération des Producteurs du bassin de l'Anambé |
| FOMAED | Fond de Maintenance des Adducteurs et Emissaires de Drainage |
| GIE | Groupement d'Intérêt Économique |
| GIRE | Gestion Intégrée des Ressources en Eau |
| ISRA | Institut Sénégalais de Recherches Agricoles |
| KFW | Coopération Allemande |
| LOASP | Loi Agro-Sylvo-Pastorale |
| MCA | Millenium Challenge Account |
| MCC | Millennium Challenge Corporation |
| MINEFID | Ministère de l'Économie, des Finances et du développement |
| MOB | Maîtrise d'Ouvrage de Bagré |
| NICAD | Numéro d'Identification Cadastral |
| ODRS | Office de Développement Rural de Sélingué (Mali) |
| OERT | Organisation des Exploitants sur le Réseau Tertiaire |
| ON | Office du Niger (Mali) |
| ONAHA | Office national des Aménagements Hydro-Agricoles (Niger) |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| OP | Organisation Paysanne |
| PAP | Personne Affectée par le Projet |
| PAR | Plan d'Action de Relocalisation |
| PEA | Permis d'Exploitation Agricole |
| POAS | Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols |
| PPCB | Projet Pôle de Croissance de Bagré |
| PP | Parties Prenantes |
| PPP | Partenariat Public Privé |
| PTF | Partenaires Techniques et Financiers |
| RAF | Réorganisation Agraire et Foncière |
| ROA SAGI | Réseau Ouest-Africain es Société d'Aménagement et de Gestion d'Irrigation |
| SA | Société Anonyme |
| SAED | Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta du Fleuve Sénégal et des vallées du Fleuve Sénégal et de la Falémé (Sénégal) |
| SAGI | Société d'Aménagement et de Gestion de l'Irrigation (Afrique de l'ouest) |
| SCADD | Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable |
| SEM | Société d'Économie Mixte |
| SIF | Système d'Information Foncière |
| SODAGRI | Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal (Sénégal) |
| STD | Service Technique Départemental |
| STP | Secrétariat Technique Permanent du COSTEA |

| | |
|------|--|
| TDR | Termes De Référence |
| TF | Titre Foncier |
| UGB | Université Gaston Berger (Sénégal) |
| UH | Union Hydraulique |
| VFS | Vallée du Fleuve Sénégal |
| ZUP | Zone d'Utilité Publique |
| 3PRD | Programme de Promotion du Partenariat Rizicole dans le Delta du fleuve Sénégal |

1 ÉTAT D'AVANCEMENT DU CHANTIER

1.1 RAPPEL DES ACTIVITES REALISEES

Le chantier foncier « REGLES ET OUTILS ADAPTES AUX GRANDS AMENAGEMENTS COLLECTIFS PUBLICS EN ZONES SAGI » a démarré le 1^{er} Septembre 2020 pour une durée de 18 mois calendaire.

Il se décompose en 4 composantes, assortie chacune d'un livrable et qui sont pour rappel :

- Composante 1 : phase de démarrage ;
- Composante 2 : élaboration d'un inventaire des règles et des outils de gestion foncière ;
- Composante 3 : réalisation des analyses diagnostics des règles et outils de gestion foncière ;
- Composante 4 : réalisation d'une analyse comparée des règles et des outils de gestion assortie de recommandations.

La phase de démarrage s'est achevée au 30 septembre 2020 et a consisté principalement en la consolidation de la méthodologie, de l'approche de travail, du planning, mais aussi en la mobilisation des Expertes Contributeurs (EC) par la signature des contrats d'intervention avec les 6 SAGI ayant mis à disposition des EC dans l'équipe projet. En rappel également, l'EC de Bagrépôle est identifié comme copilote de l'étude et représentant des autres EC. Son rôle est de travailler plus étroitement avec le consultant dans le sens la mobilisation et de la relance des SAGI lorsque cela est nécessaire.

Cette phase a fait l'objet de la formalisation des interventions des EC, par la signature d'un premier contrat à tranche ferme sur les composantes 1 et 2, et l'annonce d'un contrat à tranche variable pour les composantes 3 et 4.

Le livrable 1 : rapport de démarrage, a été approuvé le 10/11/2020, et a officialisé le démarrage de la 2^e composante.

La 2^e Composante du chantier Foncier a démarrée au 1^{er} novembre 2020 et est constituée des sous-tâches suivantes :

- Tâche 1 : collecte documentaire exhaustive au niveau des 6 SAGI concernées et implémentation de la base de données du ROA-SAGI ;
- Tâche 2 : réalisation d'un inventaire des instruments utilisés dans la gestion du foncier, et leur classification en familles de règles et outils ;
- Tâche 3 : définition des critères de classification et d'analyse, applicables à chaque instrument, pour l'identification des plus intéressants à approfondir sur le terrain ;
- Tâche 4 : rédaction de la note d'inventaire documentaire et préparation de la composante suivante.

Cette composante a été une étape charnière pour la suite de chantier. Elle a permis de recenser la base de connaissances disponible au niveau de chaque SAGI, pour être in fine partagée à l'ensemble du réseau ROA-SAGI et du COSTEA.

Sur la base des éléments issus de l'inventaire, plusieurs recommandations ont été discutées avec le STP du COSTEA afin d'ajuster au mieux les prochaines opérations, et ont été formalisées dans les **contrats à tranches variables signés avec les SAGI concernées**. Ils précisent le nombre de jours de mobilisation conformément aux besoins du chantier et du niveau analytique attendu.

Cette composante a également permis d'ajuster le niveau d'implication des EC sur la suite du chantier, notamment au niveau des missions de terrain nécessaires à l'analyse diagnostic des instruments recensés et considérés comme remarquables.

Le livrable 2, Note d'Inventaire documentaire, a été approuvé le 31 mars 2021 et a officialisé le démarrage de la composante 3 sur les nouvelles conditions formalisées dans les contrats à tranche variable.

La 3^{ème} composante du chantier foncier a démarré le 1er avril 2021. Cette composante, cœur de l'analyse technique du chantier pour les 6 SAGI que sont BAGREPOLE, l'ODRS, l'ON, l'ONAHA, la SODAGRI et la SAED, a consisté en l'analyse comparée et en la capitalisation de la bonne application des instruments au niveau des usagers et des programmes terrain.

Cette composante s'est articulée autour de 3 tâches principales avec :

1. L'élaboration de la grille d'analyse à appliquer à l'ensemble des règles et outils étudiés (origine des dispositifs, objectifs, modalités de mise en œuvre, acteurs impliqués, résultats quantitatifs et qualitatifs atteints, respect des principes d'évaluation, etc.) ;
2. La réalisation des missions d'analyse terrain par les EC afin de disposer d'éléments qualitatifs sur l'appréciation des parties prenantes et des acteurs impliqués par rapport aux règles et outils mis en place, et faire émerger des recommandations par les parties prenantes et les acteurs impliqués pour améliorer l'efficacité de ces dispositifs ;
3. La définition de recommandations opérationnelles portant d'une part sur l'amélioration des outils et des règles existants, mais aussi sur les modalités de mise en œuvre et d'applicabilité pour l'atteinte d'un objectif cible de sécurisation de l'accès à la terre par les producteurs et leur SAGI.

Cette analyse-diagnostic a permis d'identifier les instruments jugés remarquables dans leurs spécificités et dans leur capacité à répondre aux enjeux de maîtrise des questions foncières au niveau de l'ensemble des SAGI.

Le livrable 3, État des lieux des règles et des outils de gestion foncière, a été approuvé le 20/09/2021.

Cette approbation a permis l'engagement de la nouvelle phase de l'étude, objet du présent rapport.

1.2 OBJECTIF ET ORGANISATION DE LA COMPOSANTE 4

La 4^{ème} composante, objet du présent rapport, a démarré le 1^{er} novembre 2021. L'objectif de cette composante est de faire émerger une analyse comparée des outils et des règles de gestion foncière au sein des différentes SAGI, faisant apparaître ainsi les orientations méthodologiques concernant les démarches d'élaboration des dispositifs et de mise en œuvre, et pouvant favoriser leur application effective. En effet, sur la base du diagnostic déjà réalisé dans la composante précédente et synthétisé dans les différentes grilles d'analyse, la composante 4 vise à offrir un regard croisé des éléments de conception et de composition des instruments permettant d'évaluer le niveau de répliquabilité de ces derniers. Cette répliquabilité, étudiée au travers d'une analyse SWOT, doit aussi s'inscrire dans chaque contexte juridique national de gouvernance foncière, et s'accorder aux différentes missions qui sont confiées aux SAGI quant à la sécurisation foncière.

Cette 4^{ème} composante s'organise autour des tâches suivantes :

- Tâche 1 : Définition des contextes juridiques nationaux de gouvernance foncière et définition des missions de chaque SAGI pour la sécurisation foncière sur leurs territoires respectifs ;
- Tâche 2 : Analyse des éléments de similitudes et de différences des instruments de gestion foncière les plus remarquables, identification des expériences susceptibles d'être répliquables dans d'autres contextes ;
- Tâche 3 : Rédaction du rapport provisoire d'état des lieux comparé et transmission au STP / COSTEA ;
- Tâche 4 : Restitution du rapport à l'atelier sous régional et mise en confrontation des propositions pour une validation ou un ajustement des propositions d'amélioration ;
- Tâche 5 : Prise en compte des commentaires issus de l'atelier sous-régional dans le rapport et nouvelle transmission au client du rapport définitif.

Dans ce cadre, l'analyse sera proposée dans un premier temps par le consultant et les EC apporteront des compléments d'informations et de recommandations. Le rapport provisoire sera aussi rédigé par le consultant avant mise en confrontation lors de l'atelier régional (cf. dernier chapitre).

2 ANALYSE GENERALE DES REGLES DE GESTION FONCIERE APPLIQUEES AUX SAGI

Tel que décrit précédemment, les premières composantes ont permis d'identifier quelques instruments remarquables, qui méritaient d'être étudiés dans l'analyse diagnostic.

Dans la composante 3, les précisions apportées à ces instruments au niveau des grilles d'analyse, ont permis d'affiner encore la liste des instruments finalement retenus pour l'analyse comparée de la composante 4.

En effet, la première liste d'instruments retenus et finalement concernés par l'analyse-diagnostic, est la suivante :

Tableau 1 : Liste des instruments retenu

| SAGI | Instrument | Règle | Outil | Autre |
|------------------|--|-------|-------|-------|
| BAGREPOLE | Sécurisation du périmètre par son immatriculation et la délivrance de titres d'occupants aux exploitants attributaires | | X | |
| | Principe de Compensation « terre contre terre » | X | | |
| | Séparation de la sanction du non-paiement de la redevance eau et de la sécurité foncière | X | | |
| | Statut SEM de Bagrépôle | X | | |
| | Cahier des charges spécifiques pour l'exploitation de type familial | | X | |
| | Calendrier agricole | | X | |
| ONAHA | Comité chargé d'attribution des terres de la réserve foncière sur le périmètre irrigué de Konni | | X | |
| | Comité de distribution de parcelle réalisé avec l'appui financier du PMERSA-MTZ | X | | |
| | Comité paritaire de gestion des parcelles aménagées sur les AHA | | X | |
| SODAGRI | Charte du Domaine Irrigué-Anambé (CDI-A) | | X | |
| | Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) | | X | |
| SAED | Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) | | X | |
| | Système d'information foncière (SIF) | | X | |
| | Charte du Domaine Irrigué (CDI) | | X | |
| | Contrat Tripartite 3PRD | | X | |

| | | | | |
|------|--|---|---|---|
| ON | Loi portant création de l'Office du Niger _ Privatisation d'une partie des activités sur le périmètre | X | | |
| | Comité paritaire gestion des terres, Comité paritaire gestion des fonds d'entretien, OERT : Organisation d'Exploitants sur le Réseau Tertiaire, Délégués Généraux | | X | |
| | Contrat-Plan 2019-2023 | | | X |
| ODRS | Gestion des bassins versants | | | X |
| | Comités paritaires | ' | X | |
| | Cadre de coopération entre États concernés par les bassins versants | | | X |

A ce stade, 21 instruments font donc l'objet d'une description détaillée et d'une grille d'analyse complète, qui servira à la comparaison finalement retenue dans la composante 4.

Cependant, pour qu'une analyse de ce type soit pertinente, il est nécessaire de comparer ce qui est comparable. Des éléments de contexte, directement ou indirectement liés aux instruments, doivent être intégrés dans le global de la comparaison, à savoir : la notion de règles et d'outils ; la notion de mission allouée aux SAGI ; ou encore la notion de gestion foncière dans le cadre institutionnel national de chaque SAGI.

Il est par exemple difficilement concevable de demander à une SAGI de prendre part à la gestion de l'attribution parcellaire, lorsque ce n'est pas dans sa mission, ou que le cadre national l'empêche tout simplement.

La réalisation de l'analyse comparée des instruments de gestion foncière au niveau des SAGI nécessite donc au préalable de préciser les contextes nationaux en matière de règles juridiques relatives à la sécurisation foncière, ainsi que les missions dévolues à chaque SAGI. En effet, chaque instrument s'inscrit dans un contexte spécifique. Afin d'être la plus pertinente possible, leur comparaison doit donc prendre en compte ces particularités. En particulier, les recommandations qui découleront de l'analyse comparée devront prévoir les éventuels ajustements juridiques nécessaires en fonction de contextes nationaux potentiellement différents.

Ces axes sont détaillés ci-dessous, et permettent in fine d'affiner la liste des instruments finalement comparés, dans un cadre contextuel cohérent et pertinent, afin de garantir la bonne applicabilité, la durabilité, l'efficacité et la répliquabilité éventuelle des instruments aux autres SAGI qui sont confrontées à des problématiques similaires.

2.1 DISTINCTION ENTRE REGLES ET OUTILS

Les termes de référence de la présente étude portaient sur l'analyse des règles et des outils, sans que ceux-ci soient définis en amont. Il était attendu des consultants qu'ils proposent cette définition. Or, tout au long du chantier, de nombreuses interrogations ont émergées à propos des modalités de distinction effectives entre règles et outils. Il est donc important de formaliser les différences entre ces deux types d'instruments, à travers une tentative de clarification de ces concepts dont les conclusions viennent impacter directement la conduite de la poursuite du chantier.

2.1.1 REGLES ET COUTUMES : DES NORMES JURIDIQUES

L'évocation de la notion de « règle » renvoie au champ de la juridicité (c'est-à-dire, ce qui relève du droit). On les qualifie de règles juridiques ou règle de droit, pour bien les distinguer d'autres champs de régulation, par exemple le champ moral, de la bienséance etc.

2.1.1.1 LA REGLE DE DROIT

La règle de droit est une caractéristique de toute société humaine. En effet, quelles qu'elles soient, les sociétés humaines ont un besoin « vital » de s'organiser en vue d'établir et garantir la reproduction d'un ordre sociétal, de se gouverner et d'assurer la paix et la sécurité. Les règles juridiques sont des normes de comportement édictées par la société et imposées aux individus et aux groupes en vue de préserver un ordre social déterminé.

L'effectivité de la règle de droit dépend pour une large part de l'efficacité des institutions mises en place pour assurer leur mise en œuvre. Les institutions sont des structures, des organismes créés par la société, en vue de remplir des fonctions déterminées, considérées comme essentielles pour la société. Il en est ainsi des institutions politiques, dont la fonction est de conférer aux personnes exerçant le pouvoir, la légitimité sans laquelle elles ne peuvent commander ; il en est de même pour les institutions judiciaires dont la fonction est de trancher les litiges et ainsi, d'empêcher que les individus se rendent justice eux-mêmes.

Dans les sociétés occidentales les règles sont de nature et de force différentes. C'est ainsi que l'on distingue d'une part les lois et d'autre part les règlements. Dans les régimes démocratiques, les lois sont la traduction de la volonté populaire. On distingue d'une part la loi dite fondamentale (ou constitution), adoptée en principe par voie référendaire (donc directement par les citoyens) et d'autre part la loi au sens strict du terme, adoptée par le Parlement (donc par la représentation nationale).

La loi, expression de la volonté populaire, est formulée de manière forcément générale. Pour être mise en œuvre en pratique, la loi doit être précisée par des règlements que sont les décrets et les arrêtés. Les règlements sont adoptés par le pouvoir exécutif (le gouvernement) et ont vocation à expliciter dans le détail le contenu de la loi, à déterminer les procédures applicables et finalement, à permettre l'opérationnalisation de la loi par les services administratifs et techniques compétents de l'Etat.

2.1.1.2 LES COUTUMES

Le champ de la juridicité ne saurait cependant se limiter aux seuls lois et règlements édictés par l'Etat. C'est ce que montre sans ambiguïté le contexte des sociétés africaines, dominées par le règne de la coutume.

Les coutumes se distinguent des lois et règlements, d'abord en ce qu'elles n'émanent pas d'une institution ou autorité déterminée. En Afrique les coutumes sont considérées comme un legs des ancêtres et de ce fait, on fait remonter leur origine aux temps immémoriaux. En réalité, les coutumes résultent de pratiques anciennes façonnées au fil des générations et qui ont fini par être assimilées par la conscience collective pour être vécues et transmises comme obligatoires.

On ne saurait terminer ce bref aperçu sur les coutumes sans indiquer que la coutume est généralement orale et donc non écrite. Pendant que certains considèrent l'oralité comme une faiblesse et même une tare de la coutume, d'autres au contraire perçoivent dans cette caractéristique une flexibilité qui constitue le secret de sa pérennité et de son extraordinaire résilience à travers le temps.

Au-delà des différences ci-dessus, la coutume partage avec la loi la fonction fondamentale normative : comme la loi, elle impose aux individus des modèles de comportements jugés idéaux ou préférentiels. Leur violation entraîne des sanctions infligées aux auteurs de pratiques non conformes. Pendant que la force de la loi repose sur sa légalité, celle de la coutume repose sur sa légitimité.

2.1.1.3 ENTRE LOIS ET COUTUMES : LES USAGES

Le concept de coutume se rapproche de celui d'usage sans pour autant se fondre dans ce dernier. Comme les coutumes, les usages sont des pratiques répétées de longue date. A la différence des coutumes cependant, on considère que ces usages remontent moins loin dans le temps. Parfois, il serait même possible d'identifier approximativement leur origine dans le temps. On soulignera également que les usages ne s'adressent pas à la société toute entière mais le plus souvent, à des catégories particulières au sein de la société. C'est ainsi que l'on trouve de nombreux usages professionnels ou relevant de confréries particulières. En outre, le caractère obligatoire des usages pourrait être discuté dans une certaine mesure. Moins que des prescriptions obligatoires, il s'agit de pratiques progressivement établies et qui ont fait consensus au sein d'un groupe. En tant que tels, ces usages sont le fondement de la confiance entre les membres du groupe concerné et forment le socle de l'appartenance à ce groupe.

Il ne faudrait pas pour autant établir une muraille de Chine entre coutumes et usages :

- Un usage peut se transformer en coutume avec le temps ;
- Un usage peut aussi devenir une loi, pour autant que le législateur en décide ainsi ;
- Le juge peut aussi intervenir dans la consécration d'un usage en faisant œuvre de jurisprudence. En effet, en cas d'obscurité ou de silence de la loi, le juge est fondé à se référer aux usages d'une profession par exemple, pour trancher un litige entre les membres de cette profession (cette approche est très fréquente en matière commerciale notamment).

2.1.2 REGLES ET OUTILS DANS LE CONTEXTE DES SAGI

Alors que les concepts de règles et d'institutions ont un contenu fondamentalement juridique, celui d'outil relève moins du champ du droit. Comme pour tout terme usuel, il importe donc de convenir de ce qu'on entend par outil.

Pendant que les règles sont des actes juridiques, prescripteurs de modèles comportementaux obligatoires, les outils pourraient être de manière générale, considérés comme des moyens d'action ou d'intervention permettant de traduire les règles en réalité pratique sur le terrain. Le dictionnaire Larousse définit l'outil comme « élément d'une activité qui n'est en réalité qu'un moyen ». La distinction entre règle et outil réside donc dans la fonction assignée à l'un et à l'autre. La règle fixe le modèle de comportement pendant que l'outil offre le moyen d'assurer l'effectivité du comportement souhaité.

En matière de sécurisation foncière par exemple, relève de la catégorie des règles, la prescription légale ou réglementaire selon laquelle tout exploitant régulièrement installé sur le périmètre aménagé doit être sécurisé dans l'exploitation de sa parcelle. Ici, la norme de comportement imposée s'adresserait surtout à l'Etat qui doit alors prendre toutes les dispositions nécessaires pour sécuriser chaque exploitant. Mais les exploitants seraient également concernés par cette même prescription : aucun exploitant ne devrait s'installer de manière anarchique sur les terres du périmètre aménagé. Pour traduire l'obligation de sécurisation foncière en réalité concrète, l'Etat et / ou la SAGI doivent déployer des outils appropriés. En fonction de la législation nationale en vigueur, les outils de sécurisation foncière peuvent consister en un titre de propriété de la parcelle (dit titre foncier par exemple), ou en contrat de jouissance de la parcelle (contrat d'exploitation ou de concession par exemple).

Ce que l'exemple ci-dessus permet de montrer, c'est que pour être pleinement efficace, les outils, ont besoin de reposer sur un fondement légal. Faute de fondement légal (une loi ou un décret par exemple), la mesure de sécurisation foncière demeurerait simplement potentielle, et le bénéficiaire resterait exposé à des contestations par les tiers sans pouvoir recourir aux juridictions compétentes pour prouver et faire respecter son droit. C'est le lieu de souligner qu'au-delà de la loi, l'outil peut aussi trouver son fondement dans un dispositif de nature contractuelle. Un principe général de droit affirme en effet que « le contrat est la loi des parties ».

Les règles spécifiques applicables aux SAGI sont variables et dépendent de la législation en vigueur dans le pays de la SAGI. Dans un pays où la propriété foncière est un monopole de l'Etat, le titre foncier n'est pas un outil envisageable au profit de l'exploitant. Par contre dans un régime foncier de type libéral, la préférence sera accordée à la propriété privée, dotée de tous ses attributs de pouvoir (pouvoir d'user, de jouir et de disposer de la terre).

Pour ce qui est des outils, ils s'appliquent directement sur le terrain et doivent donc être recherchés au plus près des activités au quotidien de la SAGI. Ils ont été le plus souvent élaborés par ou pour les SAGI, et ne s'appliquent quelquefois que dans le cadre de projets spécifiques appuyés par les partenaires techniques et financiers. Leur champ d'application peut donc être limité au périmètre d'intervention d'une SAGI.

Enfin il convient de retenir qu'il faut inventorier et analyser les règles et outils fonciers applicables aux SAGI avec une attention particulière accordée aux dispositifs relatifs aux aménagements avec maîtrise d'eau (irrigation). Des pratiques bien établies et bien acceptées devraient être identifiées et examinées et pourraient servir de base pour alimenter des recommandations si elles constituent de bonnes pratiques.

Finalement, force est de reconnaître que si en théorie, la distinction entre règles et outils est concevable, dans la pratique, elle devient parfois moins évidente.

2.1.3 CONCLUSIONS POUR L'ÉTUDE

Ces complexités et difficultés amènent à prendre la distinction entre règles et outils pour ce qu'elle est : une tentative de classement basée sur une définition perfectible, car s'appliquant à des contextes juridiques, institutionnels et techniques nationaux différents. Cette distinction reste donc essentiellement théorique, et potentiellement discutable. Par ailleurs, ce travail d'analyse met 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 est encouragé.

2.2 REGLEMENTATIONS NATIONALES EN MATIERE DE SECURISATION FONCIERE

Il est difficile de comprendre les fondements et la logique des règles et outils de gestion foncière applicables aux SAGI ainsi que leurs ressemblances et dissemblances, si on ne jette pas un regard en arrière sur les législations foncières nationales qui constituent le moule qui les a façonnés et les sous-tendent. Les législations nationales qui seront considérées sont celles ayant fait l'objet de terrains d'étude. Il s'agit donc i) du Burkina Faso (Bagrépôle) ; ii) du Mali (ON, ODRS) ; iii) du Niger (ONAHA) et ; du Sénégal (SAED, SODAGRI). Chacun de ces pays dispose d'une législation foncière nationale qui détermine le cadre général de la gestion des terres utilisées aux fins des diverses activités économiques, y compris la gestion foncière sur les grands périmètres d'aménagement.

Des législations nationales reposant sur un héritage foncier colonial commun¹

Les pays de la zone d'étude partagent un fondement historique commun, résultant de la colonisation française. Dans les territoires coloniaux de l'ex-AOF, la question foncière est très tôt apparue comme une contrainte majeure du projet de mise en valeur des territoires. Comment en effet permettre aux compagnies coloniales de sécuriser leurs investissements à travers un accès à la propriété foncière privée ? Dans la recherche de réponses appropriées à cette question, il est très vite apparu que ni les systèmes fonciers coutumiers qui gouvernent les terres localement, ni le système en vigueur dans la

¹ H. Ouedraogo, 2010 : Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives. [AGTER - Mythes, impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives](#)

métropole, n'offraient de solutions efficaces pour un accès à la propriété foncière au profit des compagnies coloniales. Les systèmes fonciers coutumiers apparaissaient trop divers, reposaient sur l'oralité et surtout ne reconnaissaient pas l'appropriation privative des terres qui étaient considérées comme ressources sacrées et inaliénables, investies collectivement dans des groupes familiaux plus ou moins larges. Pour ce qui est du Code civil Napoléon applicable en métropole, il a également été rapidement écarté, car jugé totalement inadapté à un contexte de territoires coloniaux caractérisés par l'absence d'écrits et par une quasi absence des acteurs clés de la propriété foncière que sont les notaires en France.

La solution a finalement été trouvée dans l'expérience de la colonisation australienne. Le système d'administration des terres coloniales australiennes du *Torrens Act*, mieux connu comme système de l'immatriculation foncière a été importé et adapté au contexte des territoires coloniaux d'Afrique francophone, notamment à travers un décret du 24 juillet 1932. Le système de l'immatriculation foncière consistait en dernière analyse en un mécanisme de « création » de la propriété foncière par l'Etat et, en l'octroi de cette propriété aux compagnies coloniales requérantes. L'ambition de l'administration coloniale était d'assurer la diffusion et la généralisation progressive du droit de propriété privée, telle que le concevait le Code civil Napoléon.

Aujourd'hui encore, le système de l'immatriculation foncière conçu par l'administration coloniale, constitue le fondement juridique du système d'administration foncière en Afrique francophone. Après l'indépendance, les pays de l'ex-AOF y compris le Burkina, le Mali, le Niger et le Sénégal ont tous procédé à la nationalisation du système de l'immatriculation foncière, avec quelques ajustements successifs en fonction de l'évolution politico-juridique de chaque pays². La nationalisation du système de l'immatriculation signifie l'intégration de ce système originellement colonial³, dans la législation postindépendance des Etats francophones d'Afrique de l'Ouest. L'immatriculation foncière consiste en la mise en œuvre d'une procédure relativement complexe d'individualisation physique et juridique d'une parcelle de terre dont l'appropriation privative est poursuivie. L'individualisation physique de la parcelle consiste en la réalisation d'opérations de délimitation et de bornage. L'individualisation juridique elle est réalisée à travers l'affectation d'un numéro unique à la parcelle, permettant ainsi de la rattacher à un propriétaire. Au terme de la procédure, un titre foncier est établi par l'administration foncière, conférant le droit de propriété au requérant et, un titre foncier lui est délivré pour servir de moyen de preuve. Le système de l'immatriculation foncière a la faveur des administrations foncières en Afrique francophone car considéré comme octroyant une très forte sécurité au propriétaire. Le titre foncier délivré est en effet généralement définitif et intangible. Définitif en ce sens qu'une fois réalisée, la parcelle objet de titre foncier ne peut plus jamais retourner à son statut foncier coutumier originel ; intangible en ce sens que le titre foncier est un document inattaquable, il ne peut être remis en cause par une action en justice.

Ce rappel des fondements communs des législations foncières nationales permet de mieux comprendre les caractéristiques majeures des législations foncières applicables dans les SAGI. La première

² Par exemple pour le Sénégal, Loi N° 2011-07 du 30 Mars 2011, portant régime de La propriété Foncière.

³ Décret du 26 Juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française. Le système a été Initialement introduit en AOF par un Décret du 20 juillet 1900, abrogé et remplacé par un décret du 26 Juillet 1906. Le décret foncier de 1906 a également été abrogé et remplacé par le Décret du 26 juillet 1932 évoqué ci-avant.

caractéristique concerne la prééminence du principe de la domanialité, c'est-à-dire de la propriété étatique des terres (Domaine national, domaine foncier national...). L'Etat se considère en effet presque partout (à l'exception toutefois du Niger), comme la source unique de toute légitimité et légalité foncière. La seconde caractéristique découle de la première et induit une méfiance, voire une hostilité à l'égard des droits fonciers coutumiers qui pourtant, constituent de fait, le fondement de la légitimité des droits fonciers locaux. . Dans les cas où l'Etat reconnaît la légitimité des droits fonciers locaux, il conditionne leur consécration par la mise en œuvre d'une procédure de constatation contradictoire de ces droits sur le terrain. On signalera en particulier que le législateur sénégalais a par la loi de 1964 sur le domaine national, radicalement tourné le dos aux systèmes de tenure foncière coutumière. L'Etat se considère en effet comme l'unique «Maître de la terre», purgée de tous les droits coutumiers antérieurs pour devenir le « domaine national » (Art. Premier, loi de 1964). L'objectif visé par l'Etat sénégalais n'est pas de chercher pas à s'approprier les terres du domaine national mais, de les détenir au nom de la Nation toute entière, en vue en vue d'en assurer l'utilisation effective et la mise en valeur rationnelle, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement.

Les spécificités foncières nationales

Le partage d'un héritage foncier colonial commun n'efface nullement l'existence de spécificités dans les législations foncières nationales. Bien qu'ayant tous nationalisé le système de l'immatriculation foncière, chaque pays a procédé au fil du temps, à des réajustements de forme et de fond plus ou moins profonds, qui produisent une influence sur les règles et outils applicables dans la gestion des SAGI. Les législations foncières cadres sont celles ci-après pour les pays ayant fait l'objet d'études de terrain.

Dans le cadre de la présente analyse, il ne s'agit pas de présenter successivement les textes fonciers nationaux de chaque pays. Nous nous efforcerons surtout de mettre en exergue les points de convergence et de divergence du cadrage juridique foncier national sur quelques thématiques d'intérêt pour la compréhension des règles et outils de gestion foncière dans les SAGI, et identifier les limites fixées par ces lois, qui influencent directement la gestion des terres agricoles dans le Schéma SAGI. Nous espérons ainsi contribuer à une meilleure connaissance des déterminants des ressemblances et dissemblances dans les règles et outils de gestion foncière dans les SAGI.

Tableau 2 : Table comparative des cadres fonciers nationaux

| | Burkina | Mali | Niger | Sénégal |
|--|--|---|--|---|
| Législation foncière cadre | <ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural - Loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière | <ul style="list-style-type: none"> - Loi 2017-001 du 11 Avril 2017 portant sur le foncier agricole - Ordonnance n° 2020/PT-RM du 24 Décembre 2020 portant loi domaniale et foncière | <ul style="list-style-type: none"> - Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'Orientation du Code rural | <ul style="list-style-type: none"> - Loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National - Loi n° 2011-07 du 30 Mars 2011 portant régime de la propriété foncière |
| Statut juridique général des terres | <ul style="list-style-type: none"> - L'ensemble des terres constituent le Domaine foncier National (DFN), patrimoine commun de la Nation - Le DFN est réparti en de 3 catégories de terres : i) Domaine de l'Etat ; Domaine des collectivités territoriales ; Patrimoine foncier des particuliers | <ul style="list-style-type: none"> - L'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national constitue le Domaine National - Le Domaine national comprend : i) les domaines public et privé de l'Etat ; ii) les domaines publics et privé des collectivités territoriales ; iii) le patrimoine foncier des autres personnes, physiques ou morales - | <ul style="list-style-type: none"> - Les ressources naturelles (y compris foncières) font partie du patrimoine commun de la Nation | <ul style="list-style-type: none"> - Toutes les terres non classées dans le domaine public et non immatriculées constituent de plein droit le Domaine national - L'Etat n'est pas propriétaire des terres du Domaine national. Il les détient pour le compte de la Nation en vue d'en assurer l'utilisation et la mise en valeur rationnelles. - Les terres du domaine national comprennent : i) les zones urbaines ; ii) les zones classées ; iii) les zones de terroir ; iv) les zones pionnières |

| | | | | |
|---|---|--|--|--|
| <p>Modalités d'accès aux terres rurales</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance des droits fonciers coutumiers à travers le concept juridique de possession foncière rurale - Possession foncière rurale constatée par délivrance d'une Attestation de possession foncière rurale - Accès par la détention d'un titre de propriété suite à l'immatriculation - Accès par baux emphytéotiques - Accès par Droits d'usages fonciers ruraux : prêts de terres ; baux à ferme ; autorisations temporaires d'exploitation autorisations temporaires de culture, constatés dans des registres de transactions foncières | <ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance des droits fonciers coutumiers exercés collectivement ou individuellement. - Reconnaissance des conventions foncières coutumières sur les terres non immatriculées. Possibilité de les constater par écrit - Différents types de transactions foncières rurales : donation ; prêts ; location ; métayage ; bail ordinaire ; bail emphytéotique | <ul style="list-style-type: none"> - La propriété des terres rurales s'acquiert par la coutume (héritage, attribution par une autorité coutumière...) ou selon le droit écrit (immatriculation ; enregistrement au dossier rural...) | <p>Les terres du domaine National ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les terres des zones de terroirs sont accédées par voie de la procédure d'affectation sur délibération du Conseil Municipal - Les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres de la commune qui assurent leur mise en valeur |
| <p>Droits fonciers reconnus aux acteurs ruraux</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de constatation de l'existence des possessions foncières rurales (sur demande), aboutissant à la délivrance d'Attestation de possession foncière rurale (APFR). | <ul style="list-style-type: none"> - Les droits fonciers coutumiers peuvent faire l'objet d'une procédure de constatation de leur existence - En cas de purge de droits fonciers coutumiers application de la procédure | <ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance de la propriété foncière coutumière à égalité avec propriété de droit écrit - Les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache | <p>L'affectation confère aux membres des communautés rurales un droit d'usage assorti d'une obligation de mise en valeur</p> |

| | | | | |
|---|---|--|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Tout détenteur d'APFR peut demander la délivrance d'un titre foncier à son profit - Les détenteurs d'APFR ont le droit de céder leurs droits fonciers ; mais un droit de préemption est reconnu à la commune territorialement compétente - Un permis d'exploiter est délivré aux personnes voulant exploiter les terres du domaine privé à des fins lucratives - Mise en place de Services fonciers ruraux (SFR) au niveau local | <p>d'expropriation pour cause d'utilité publique applicable</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les droits fonciers régulièrement constatés peuvent être transformés en droit de propriété (sous condition de mise en valeur) - Possibilité de cession des droits fonciers coutumiers, mais l'acquéreur est tenu de procéder immédiatement à l'immatriculation du terrain acquis | <ul style="list-style-type: none"> - les propriétaires coutumiers bénéficient de l'application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique - Les pasteurs ne peuvent être privés de leurs droits d'usage prioritaire que pour cause d'utilité publique - Mise en place de Commissions Foncières locales et de Secrétariat permanent chargé des dossiers ruraux | |
| <p>Mise en valeur des terres</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Perception taxe de non mise en valeur en cas de défaut de mise en valeur des terres rurales aménagées acquises à des fins d'exploitation lucrative - Mise en place d'une commission d'évaluation et de constat de mise en valeur | <ul style="list-style-type: none"> - Les droits fonciers coutumiers constatés mis en valeur peuvent être cédés à des tiers - Tout immeuble immatriculé non mis en valeur pendant au moins 30 ans est considéré comme vacant et est intégré au domaine de l'Etat | <ul style="list-style-type: none"> - Tout acteur rural est tenu de contribuer à la mise en valeur des ressources naturelles - Obligation pour tout propriétaire de mettre en valeur sa terre - Contrôle périodique de la mise en valeur par les Commissions foncières - La non mise en valeur n'entraîne pas la perte de la propriété. Elle est sanctionnée par le transfert temporaire de | <ul style="list-style-type: none"> - L'Etat est garant de l'utilisation rationnelle et de la mise en valeur des terres du domaine national - Les communes assurent le suivi de la mise en valeur des terres de terroir - La non mise en valeur peut entraîner une désaffectation |

| | | | | |
|---------------------|---|---|--|---|
| | | | l'usage du sol à un tiers, en vertu d'un contrat d'exploitation- | |
| Aménagements | <p>-L'aménagement du territoire est réalisé à travers des instruments d'aménagement conçus à diverse échelles territoriales</p> <ul style="list-style-type: none"> - les schémas directeurs d'aménagement de zone fixent les orientations d'aménagement d'une zone déterminée - les terres aménagées ou réservées par les schémas d'aménagement au nom de l'Etat font partie du domaine privé de l'Etat - L'Etat et les collectivités territoriales peuvent organiser des programmes spéciaux d'attribution de parcelles rurales aménagées au profit des femmes, jeunes et éleveurs | <ul style="list-style-type: none"> - Au moins 15% des aménagements fonciers de l'Etat sont attribués aux groupements et associations de femmes et de jeunes - La transhumance est prise en compte dans les schémas d'aménagement du territoire | <ul style="list-style-type: none"> - Les terres réservées par les schémas d'aménagement du territoire à des fins d'aménagement agricole font partie des terres agricoles de l'Etat - Mise en place dans chaque département d'un Schéma d'aménagement foncier - Les aménagements hydroagricoles peuvent être réalisés par des personnes privées ou publiques. - Les terres aménagées sont en principe placées sous le régime de la propriété privée - Les aménagements visant à assurer une maîtrise technique totale des ressources hydrauliques sont réalisés par la puissance publique ou sous son contrôle et avec la participation des populations concernées | <ul style="list-style-type: none"> - Les terres du domaine national sont utilisées et exploitées conformément aux plans nationaux et programmes d'aménagement |

Ce tableau comparatif permet de mettre en évidence les éléments principaux suivants :

Sur le statut juridique général des terres

Discuter du statut juridique général des terres consiste à demander à qui appartient la terre dans un pays donné. La première observation qui s'impose est relative à la généralisation du concept de domaine national. Partout, la terre est considérée comme bien de la Nation, d'où le concept de domaine de la Nation ou domaine national. Le concept de domaine national ne doit cependant pas être confondu avec celui de domaine de l'Etat. L'Etat en tant que représentant de la nation, est responsable de la bonne gestion des terres du domaine national. En particulier il doit veiller à la mise en valeur effective des terres et à leur exploitation durable. En tant que personne morale de droit public, l'Etat est détenteur de son propre domaine, lequel fait l'objet d'une distinction entre le domaine public et le domaine privé⁴. Le domaine public de l'Etat regroupe l'ensemble des biens qui du fait de leur affectation à l'usage collectif du public, sont juridiquement inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. Quant aux biens du domaine privé de l'Etat, il regroupe les autres biens détenus par l'Etat, qu'il gère dans les mêmes conditions que les particuliers : il peut les louer, ou procéder à leur aliénation par vente par exemple.

Sur les modalités d'accès à la terre

Si la législation foncière coloniale s'est montrée hostile aux droits fonciers coutumiers locaux, les Etats africains après avoir emboîté le même pas, commencent à reconnaître la réalité de la légitimité et de la généralisation des droits fonciers locaux, reposant sur les systèmes coutumiers. C'est en particulier le législateur nigérien qui avec l'Ordonnance foncière de 1993, a ouvert la voie vers la reconnaissance des droits fonciers coutumiers avec l'affirmation claire et nette de l'égalité entre propriété coutumière et propriété selon le droit écrit. Ainsi, l'article 8 de l'ordonnance foncière nigérienne de 1993 affirme que « la propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit ». Le Sénégal est resté sur la position classique de non-reconnaissance des droits fonciers légitimes en prévoyant juste l'affectation des terres des zones de terroirs aux membres des communes situées en zones rurales. Depuis la loi sénégalaise n°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, le Conseil rural (devenu aujourd'hui conseil municipal, à la faveur de la Loi 2013-10 du 28 décembre 2013 remplaçant celle de 1996) est le gestionnaire des terres du domaine national en milieu rural. Ainsi il procède à « l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ... ». A cet égard, si les conditions de la bonne gouvernance foncière locale ne sont pas réunies, le risque est grand que le Conseil Municipal procède à des attributions de terres des zones de terroirs à certains acteurs, sans le consentement et au détriment des communautés locales.

Sur les droits fonciers reconnus aux acteurs ruraux

Dans ce paragraphe il s'agit de tenter de clarifier la nature et l'étendue des droits reconnus aux acteurs ruraux sur la terre. Sauf dans le cas du Niger qui reconnaît la propriété coutumière à égalité avec la propriété immatriculée, les droits fonciers reconnus au profit des acteurs locaux ruraux sont de simples droits de jouissance. Les droits de jouissance se distinguent du droit de propriété en ce sens qu'ils confèrent le droit d'exploiter la terre et d'en tirer tous les bénéfices économiques possibles, mais ne permettent pas de l'aliéner. Le pouvoir d'aliéner demeure la prérogative exclusive du seul propriétaire.

⁴ Au Sénégal, le domaine de l'Etat est régi par la loi 76-66 du 2 juillet 1966 portant code du domaine de l'Etat

Après enquête publique et contradictoire conduite sur le terrain, il est délivré au détenteur de droit foncier coutumier un acte administratif pouvant lui servir de moyen de preuve de son droit. Au Burkina par exemple il s'agit de l'attestation de possession foncière et au Mali, de l'attestation de détention coutumière ou de l'attestation de possession foncière. Au Sénégal la reconnaissance du droit de jouissance résulte de la délibération d'affectation de terre prise au profit d'une personne physique ou morale. Au Niger, il est établi une attestation d'inscriptions au dossier rural. Le plus souvent, le droit de jouissance reconnu peut être transformé en titre de propriété foncière à travers la procédure d'immatriculation. On notera cependant que de manière exceptionnelle au Burkina, les exploitants du périmètre irrigué de Bagré une fois attributaire de leur parcelle, bénéficient directement de la délivrance d'un titre de propriété. On peut alors se demander quelle est la pertinence de l'établissement d'un titre de jouissance avant la délivrance d'un titre de propriété !

Sur la condition de mise en valeur des terres

L'une des justifications du passage par le droit de jouissance est que celui-ci est un droit personnel, conditionné par l'obligation de mise en valeur. Tout bénéficiaire d'un droit de jouissance est tenu d'assurer la mise en valeur de sa terre dans un délai prévu par les textes. Des instances sont prévues pour assurer le contrôle de l'effectivité de cette mise en valeur.

Faute de mise en valeur le bénéficiaire du droit de jouissance peut se voir infliger une sanction pouvant aller jusqu'au retrait de la parcelle. Dans plusieurs cas, c'est le non-paiement de la redevance eau qui peut être sanctionné par le retrait de la parcelle.

On notera cependant qu'au Niger, l'absence ou l'insuffisance de mise en valeur n'entraîne pas la perte du droit de propriété⁵. C'est cette approche de respect strict du droit de propriété qui est observable dans les règles de gestion foncière de Bagrépôle, où la sanction de non-paiement de la redevance eau n'entraîne pas de perte du droit de propriété.

La sanction du retrait de parcelle pour non mise en valeur est une mesure extrême qui fragilise l'exploitant et de fait, le plonge dans une situation d'insécurité foncière contre-productive. Des mesures alternatives telles que des sanctions fiscales devraient faire l'objet de réflexion et d'expérimentation.

Sur l'aménagement des terres

Partout, l'aménagement des terres rurales est considéré comme une dimension essentielle de l'utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles. Au Niger en particulier, il est prévu que chaque département doit être doté d'un Schéma d'aménagement foncier (SAF). Au Mali il est décidé que les schémas d'aménagement du territoire doivent prendre en considération l'ensemble des activités économiques et productives, en particulier la transhumance. Les terres aménagées, particulièrement celles avec maîtrise totale ou partielle de l'eau relèvent partout du domaine privé de l'Etat. En tant que tel, ces terres peuvent faire l'objet de baux ordinaires ou emphytéotiques, et même être l'objet de cessions définitives en fonction des objectifs des politiques agricoles de l'Etat.

Au Burkina Faso et au Mali, la domanialité privée des terres aménagées et par conséquent le contrôle que l'Etat exerce sur elle permet que des mesures de discrimination positives soient prévues au profit des femmes et des jeunes. Ainsi au Mali, « au moins 15 % des aménagements fonciers de l'Etat ou des collectivités territoriales sont attribués aux groupements et associations de femmes et de jeunes situés dans la zone concernée »⁶

⁵ Art. 19, Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural

⁶ Art. 13, Loi 2017-001 du 11 Avril 2017 portant sur le foncier agricole

2.3 MISSIONS DEVOLUES AUX SAGI EN MATIERE DE SECURISATION FONCIERE

Les SAGI ont des missions spécifiques en matière de sécurisation foncière, qui dépendent bien évidemment des réglementations nationales précisées dans le chapitre précédent, mais aussi des choix ou des priorités déterminées au niveau de chaque SAGI. Ces éléments ont bien évidemment un impact déterminant sur les instruments élaborés et mis en œuvre.

Burkina Faso : Bagrépôle

Bagrépôle est une société d'économie mixte, créée par Décret N°2012-180/PRES/PM du 12 mars 2012 par l'État et des privés burkinabés. La mission assignée à la structure est de faire du pôle de croissance de Bagré, une zone économique spéciale et un modèle exemplaire de développement inclusif par la valorisation optimale de ses potentialités.

En matière de gestion foncière, Bagrépôle assure la gestion du fonds de terre et « prend toute mesure nécessaire pour une gestion efficace du fonds de terre. Ces mesures doivent contribuer notamment à une sécurisation foncière effective des acteurs intervenants dans le périmètre et à la prévention de la paix sociale » (article 4 du Décret 2014-83).

En vertu de ce Décret, Bagrépôle, à travers l'application des cahiers spécifiques des charges pour l'exploitation familiale et pour l'exploitation de type entrepreneuriale, assure les responsabilités suivantes :

- Le bornage/ immatriculation/morcellement et délivrance des titres d'occupation avec la collaboration des services techniques de l'Etat (services des domaines et de la topographie) ;
- La gestion du processus d'affectation et de retrait des parcelles, y compris aux agro-investisseurs ;
- La charge du processus de délivrance des titres d'occupation (Titre Foncier pour les Personnes affectées par le Projet anciennement propriétaires terriens et Bail Emphytéotique pour les autres, non anciennement propriétaires) ;
- L'évaluation à intervalles réguliers de la mise en valeur des terres attribuées, effectuée par une commission mise en place à cet effet par Bagrépôle.

Mali : ON

Créé initialement en 1932, l'ON a connu plusieurs restructurations, dont la dernière a été engagée en 1994, au travers de la Loi 94 004 /AN-RM du 9 mars 1994. Ses missions sont précisées dans un texte réglementaire, dont le dernier en date est le Décret 2014-896 du 12 décembre 2014 portant organisation de la gérance des terres et du réseau hydraulique.

L'article 2 de ce Décret stipule que le « Gouvernement confie à l'ON la gérance des terres (...) aménagées et équipées, celles à aménager et équiper, irriguées ou pouvant l'être... ». L'article 4 précise que « Les terres déjà aménagées (...) sont immatriculées au nom de l'Etat », mais cette immatriculation n'a pas été effectuée à ce jour.

L'article 9 indique également que « l'occupation des terres en gérance se fait en vertu de l'un des modes de tenure suivants :

- Le contrat annuel d'exploitation,
- Le permis d'exploitation agricole,
- Le bail ordinaire,
- Le bail emphytéotique. »



L'ON est en charge du processus de contractualisation de ces modes de tenure, y compris le choix des exploitants pour les baux ordinaires et emphytéotiques, à l'exception des contrats annuels d'exploitation, dont les bénéficiaires sont choisis par les Comités paritaires de gestion des terres, instances associant des représentants de l'ON et des exploitants

Mali : ODRS

Créé par la loi N° 96-042/AN-RM du 7 Août 1996 et organisé par le Décret N° 96-221/P-RM du 21 Août 1996, l'ODRS est un Etablissement Public à caractère Administratif (EPA), doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La mission essentielle assignée à l'ODRS est de contribuer dans sa zone d'intervention à l'atteinte de la sécurité alimentaire du Mali, notamment par la réalisation d'aménagements hydro-agricoles, le développement intégré des productions animales, végétales et halieutiques et la préservation de l'environnement. En ce qui concerne la gestion du foncier irrigué, et contrairement à l'ON, les pouvoirs qui lui sont conférés ne sont pas précisés dans les textes en vigueur.

L'ODRS a entamé un processus d'immatriculation des terres au nom de l'Etat. Ce processus doit permettre d'entamer la formalisation administrative d'un système de gestion, au travers de la sécurisation foncière de l'espace, et de conférer à l'ODRS, juridiquement, un pouvoir foncier légitime. Dans ce cadre, le périmètre de Sélingué a été entièrement immatriculé, soit 1605 ha. La même procédure reste à mettre en œuvre sur le périmètre de Maninkoura.

L'ensemble des terres aménagées est attribué, géré, (terres retirées et réattribuées) par l'ODRS au travers du comité paritaire de gestion des terres et du fonds d'entretien de la redevance. Ce comité a été instauré par une Décision de l'ODRS de 2009, une autre Décision de la même année en fixe les missions, celles portant en particulier sur l'attribution et le retrait des parcelles. Les terres aménagées sont confiées temporairement (durant une campagne agricole) à des exploitants pour leur mise en valeur et reconduites tacitement chaque année si le cahier des charges est respecté. Les affectations sont donc temporaires selon les cadres fonciers en vigueur, le temps d'une campagne agricole, et tacitement reconductible si les textes sont respectés. Ce comité paritaire est présidé par l'ODRS et constitué d'agents de l'ODRS et de représentants des exploitants (représentants des sociétés coopératives et des groupements d'irrigants).

Niger : ONAHA

L'ONAHA a été créé par l'ordonnance n° 78-39 du 28 Décembre 1978, modifiée par l'ordonnance n°2014-01 du 03 Janvier 2014. Ses missions et les modalités d'exercice ont été précisées et redéfinies par Décret 2015-354/PRN/MAG du 10 Juillet 2015 modifiant et complétant le Décret 2015-218 du 15 Avril 2015. Il a pour mission d'assurer le développement, la gestion durable des aménagement hydro-agricoles et la promotion de l'agriculture irriguée au Niger.

Dans le domaine de la gestion du foncier sur les aménagements anciens comme nouveaux, les missions de l'ONAHA sont les suivantes :

- La conduite, dans le cadre d'un comité multi acteurs, du processus de distribution des parcelles (autorités administratives et coutumières, services techniques, ERU, etc.) ;
- Le contrôle de la gestion des parcelles afin d'empêcher les actes d'aliénation ou de disposition (vente, hypothèque, nantissement) hormis les cas autorisés par l'État.



Sur ce dernier point, l'ONAHA peut autoriser la sous-location, le prêt à usage ou la succession ad litem, dans les conditions autorisées par la loi ou les conventions régulièrement signées avec l'État (coopératives).

Le statut foncier des périmètres fonciers sur lesquels les aménagements hydrauliques ont été réalisés est un sujet qui reste potentiellement conflictuel du fait d'un cadre juridique qui présente quelques insuffisances, liées d'une part à l'éparpillement des règles applicables à travers une multitude de textes et, d'autre part, à l'absence de cohérence entre les dispositions des différents textes. Logiquement, les terres objet d'un aménagement hydroagricole doivent faire l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, ouvrant droit à compensation, puis réaffectées en tenant compte le cas échéant des occupants coutumiers précédents. Ces terres incorporent ainsi le domaine public de l'Etat (elles constituaient préalablement des terres coutumières si elles étaient exploitées). Ces procédures n'ont pas toujours été clairement menées à terme. Afin de clarifier cette situation foncière, l'ONAHA a engagé depuis 2014 un processus d'immatriculation au nom de l'Etat des périmètres aménagés, pour ensuite inscrire les contrats d'occupation dans les titres fonciers. A ce stade, les périmètres de 14 aménagements hydro-agricoles (AHA) ont été titrés, pour un total de 5000 ha. Il est prévu de poursuivre cette activité sur les 71 autres AHA existants et sur les nouveaux aménagements.

Sénégal : SAED

La loi n° 65-001 du 20 Janvier 1965 crée la Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal (SAED) avec un statut d'Établissement Public à caractère industriel et commercial, qui deviendra par la suite Société Nationale à compter du 1^{er} Décembre 1981. A partir de cette date, l'exercice de la mission de la SAED se manifeste par la réalisation d'un certain nombre d'activités qui concourent à l'atteinte des objectifs fixés par la Puissance Publique et déclinés à travers des Lettres de Mission (LM) triennales liant les deux parties.

En matière foncière, la SAED ne dispose pas de missions régaliennes, les terres irriguées relevant du domaine national, dont la gestion est confiée aux instances locales (communautés rurales devenues communes en 2013)⁷. Néanmoins, la SAED a entrepris, à partir de sa 5^{ème} Lettre de Mission (1996-1998) dans laquelle l'Etat lui donne mandat, en plus de sa mission de maîtrise d'ouvrage déléguée des infrastructures hydro-agricoles et de conseil aux acteurs le long des chaînes de valeurs agricoles dans la VFS, d'appuyer les communautés rurales – puis les communes - dans la gestion de l'espace rural, en les aidant à mieux assumer leurs responsabilités en tant que gestionnaires des terres du domaine national correspondant aux zones de terroir. Cela s'est concrétisé d'abord par la mise en œuvre des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS), et ensuite par la Charte du Domaine Irrigué de la VFS (CDI) promulguée par arrêté ministériel en 2007.

Sénégal : SODAGRI

La SODAGRI est dotée du statut juridique de Société Anonyme à participation publique majoritaire, dont le capital est détenu par l'Etat et la SNR (Société Nationale de Recouvrement). L'État a confié à la SODAGRI une mission générale de maîtrise d'ouvrage déléguée qui se subdivise en trois missions spécifiques :

Mission d'agence de développement local :

⁷ Cf. chapitre 3.1.1



- Pilotage du développement rural intégré ;
- Maîtrise d'œuvre des infrastructures et des aménagements hydroagricoles.

Mission d'agence d'aménagements Hydroagricoles et d'appui à l'organisation de l'espace rural :

- Maintenance des aménagements structurants et collectifs ;
- Gestion de l'eau.

Mission d'agence de développement agricole :

- Appui-conseil et formation des producteurs ;
- Suivi-évaluation.

Comme pour la SAED, le rôle de la SODAGRI en matière de gestion foncière est limité par le cadre juridique en vigueur qui confie l'affectation et la désaffectation des terres aux communes. Les terres irriguées s'intègrent au domaine national, et ne bénéficient donc pas d'un statut particulier. Par ailleurs, et conformément à sa mission d'agence de développement local et d'appui à l'organisation de l'espace rural, la SODAGRI appuie les communes pour la mise en œuvre des POAS, projet entamé dans le cadre du PADERBA (financement FAD), mais qui se solde à ce stade par une application incomplète sur le terrain, faute de moyens suffisants mobilisés à cet effet.

Le tableau de synthèse ci-après reprend les principaux éléments déterminés dans le présent chapitre, de façon à faciliter l'exercice de comparaison des données contextuelles entre les différentes SAGI.

Tableau 3 : Synthèse des compétences des SAGI en matière de sécurisation foncière 1

| Missions des SAGI | Bagrépôle | ODRS | ON | ONAHA | SAED | SODAGRI |
|--|--|---|--|---|--|--|
| Gestion foncière prévue dans les textes juridiques régissant les SAGI | Oui Articles 4 à 6 du Décret 2014-083 du 20 février 2014 | Non | Oui Décret 2014-089 du 12 décembre 2014, notamment les articles 9 à 44 | Non | Non (les terres aménagées relèvent du domaine national dont la gestion est dévolue aux communes) | Non (les terres aménagées relèvent du domaine national dont la gestion est dévolue aux communes) |
| Immatriculation foncière des périmètres aménagés | Oui, sur tout le périmètre aménagé | Oui, en cours (1605 ha déjà immatriculés) | Prévue, mais non effectuée | Oui, en cours (5000 ha déjà immatriculés) | Non (les terres aménagées relèvent du domaine national dont la gestion est dévolue aux communes) | Non (les terres aménagées relèvent du domaine national dont la gestion est dévolue aux communes) |
| Structures de décision d'affectation / retrait au niveau des SAGI | Pour les PAP : décision de Bagrépôle en application du principe « terre contre terre » Pour les non PAP : Commission | Comité paritaire de gestion des terres | Comités paritaires de gestion des terres pour les contrats annuels d'exploitation ON pour les autres formes de contractualisation | Comité d'attribution de parcelles | / (Procédures gérées au niveau communal) | / (Procédures gérées au niveau communal) |



| | d'attribution des parcelles | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|---|
| Instruments de sécurisation foncière spécifiques au niveau des SAGI | <ul style="list-style-type: none"> - Titre foncier pour les PAP anciennement propriétaires - Bail emphytéotique pour les PAP non anciennement propriétaires et les non PAP | <ul style="list-style-type: none"> - Lettre d'attribution de parcelles signée par l'ODRS suite à la décision du Comité paritaire | <ul style="list-style-type: none"> - Contrat annuel d'exploitation - Permis d'exploitation agricole - Bail ordinaire - Bail emphytéotique | <ul style="list-style-type: none"> - Procès-verbal d'attribution suite à la décision du Comité d'attribution de parcelles - Contrat de bail emphytéotique (non encore opérationnel, sera mis en œuvre sur les nouveaux aménagements) | / (Procédures gérées au niveau communal) | / (Procédures gérées au niveau communal) |
| Instruments de contractualisation SAGI / exploitants | <ul style="list-style-type: none"> - Cahier des charges spécifiques pour l'exploitation familiale - Cahier des charges spécifiques pour les investisseurs | <ul style="list-style-type: none"> - Cahier des charges | <ul style="list-style-type: none"> - Contrat annuel d'exploitation - Permis d'exploitation agricole - Bail ordinaire - Bail emphytéotique | <ul style="list-style-type: none"> - Contrat d'occupation de parcelle | <ul style="list-style-type: none"> - CDI - Contrat 3PRD (commune de Diama) | <ul style="list-style-type: none"> - CDI |

2.4 CLASSEMENT RETENU PAR FAMILLE D'INSTRUMENTS

Compte tenu de l'analyse précédente, il est apparu plus important et surtout plus pertinent d'opérer un classement des instruments par famille thématique, de façon à pouvoir faciliter la comparaison de ces instruments réunis sur des thématiques similaires. L'intérêt du présent chantier engagé par le COSTEA est en effet de mettre en exergue les instruments les plus efficaces pour adresser des problématiques spécifiques mais plus ou moins communes à l'ensemble des SAGI. L'établissement des familles thématiques est donc ressorti comme un enjeu fondamental, la distinction entre règles et outils constituant une toile de fond. En ce sens, les familles suivantes d'instruments ont été identifiées comme étant les plus cohérentes et pertinentes au regard des objectifs du présent chantier :

- **Modalités d'attribution (ou de retrait) des terres aménagées** : les SAGI ont toutes mis en place des processus d'attribution des parcelles aménagées (à l'exception du Sénégal compte tenu du contexte juridique spécifique), plus ou moins paritaires, et à l'efficacité elle aussi variable. L'équité et la transparence de l'exercice de ces modalités d'attribution s'avèrent fondamentales dans l'adhésion des populations au mode de fonctionnement des SAGI, au respect des engagements contractuels et in fine à l'atteinte des objectifs fixés en matière de croissance de la production agricole.
- **Sécurisation foncière des exploitants** : là aussi à l'exception notable du Sénégal, les cadres juridiques en vigueur prévoient que les périmètres aménagés intègrent le domaine privé de l'Etat, et devraient en ce sens être immatriculés, après la purge des droits des populations autochtones, et avant la cession de droits d'usage aux exploitants. Mais les modalités de mise en œuvre de ce cadre juridique sont diverses, et ne sont pas toujours appliquées de façon exhaustive. L'insécurité juridique qui est susceptible de découler de règles mal adaptées ou inappliquées a également un impact sur le bon fonctionnement des SAGI.
- **Modalités de contractualisation entre les SAGI et les exploitants** : théoriquement, les relations entre les SAGI et les exploitants attributaires de terres aménagées devraient être contractualisées dans un document précisant les droits et les engagements de chaque partie. Dans les faits, les modalités de contractualisation sont très variables d'une SAGI à une autre, et parfois au sein d'une même SAGI⁸, sous l'influence notamment des différents projets intervenant au sein de la SAGI. C'est le cas notamment au niveau de l'ONAHA où les Partenaires Techniques et financiers interviennent sur différents sites en adoptant des démarches différentes et des principes d'intervention spécifiques. Cette contractualisation peut être également concomitante au processus de sécurisation foncière évoqué au paragraphe précédent. Quoiqu'il en soit, la clarté des modalités contractuelles, l'adhésion des parties prenantes aux engagements respectifs et le suivi du respect de ces engagements constituent des impératifs pour la gestion des périmètres irrigués.

⁸ Par exemple dans le cas de l'ONAHA, CF Livrable 3, Rapports compilé d'état des lieux des règles et des outils de gestion foncière, page 41

- **Aménagement de l'espace et gestion planifiée du foncier** : la mise en œuvre de grands projets hydroagricoles concourt aux politiques d'aménagement du territoire. Les SAGI sont à ce titre des acteurs importants du développement local, et leurs activités ont des impacts qui dépassent le simple cadre de la production agricole, pour s'insérer dans une vision plus large intégrant les questions d'infrastructures, de services publics... Cette perception implique l'élaboration d'outils de gestion planifiée du foncier, à ce stade encore relativement peu développés et/ou les SAGI ne prennent pas toute la place qui devrait être la leur.

Le travail effectué lors de la phase antérieure (L3) a permis de mettre en exergue des instruments remarquables. Au regard de la nouvelle classification et des modalités de comparaison identifiées, ces dernières sont finalement regroupées dans le tableau ci-dessous, séparant ainsi les familles thématiques précédemment définies et les instruments qu'elles contiennent :

Tableau 4 : Répartition des instruments par famille

| FAMILLES | INSTRUMENTS | SAGI |
|---|---|----------------|
| Modalités d'attribution (ou retrait) des terres aménagées | Comité chargé d'attribution des terres de la réserve foncière sur le périmètre irrigué de Konni | ONAHA |
| | Comité de distribution de parcelle réalisé avec l'appui financier du PMERSA-MTZ | ONAHA |
| | Comité paritaire gestion des terres, Comité paritaire gestion des fonds d'entretien, OERT : Organisation d'Exploitants sur le Réseau Tertiaire, Délégués Généraux | ON |
| | Comités paritaires | ODRS |
| | Principe de Compensation « terre contre terre » | Bagrèpôle |
| Sécurisation foncière des exploitants | Sécurisation du périmètre par son immatriculation et la délivrance de titres d'occupants aux exploitants attributaires | Bagrèpôle |
| | Comité paritaire de gestion des parcelles aménagées sur les AHA | ONAHA |
| | Immatriculation foncière | ODRS |
| Contractualisation SAGI / exploitant | Contrat Tripartite 3PRD | SAED |
| | La Charte du Domaine Irrigué (CDI) | SAED / SODAGRI |
| | Le cahier des charges spécifiques pour l'exploitation de type familial | Bagrèpôle |
| | Principe de la séparation de la sanction du non-paiement de la redevance sur l'eau et de la sécurité foncière | Bagrèpôle |
| Aménagement de l'espace / gestion planifiée du foncier | Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (PAOS) | SAED / SODAGRI |
| | Système d'information foncière (SIF) | SAED |



3 ANALYSE COMPAREE DES INSTRUMENTS RELATIFS AUX MODALITES D'ATTRIBUTION (OU RETRAIT) DES TERRES

Les objectifs particuliers de développement poursuivis par les SAGI influencent grandement les caractéristiques du régime d'accès aux terres aménagées par les exploitants. Les Etats avec l'appui de leurs partenaires veulent en effet à travers l'aménagement avec maîtrise totale ou partielle de l'eau, enclencher un processus de transformation agricole qui passe par l'intensification agricole.

Du fait des revenus potentiellement élevés attendus de l'exploitation de terres aménagées en irrigation, la compétition entre différents acteurs (populations locales ; populations migrantes d'autres régions, agro-investisseurs, etc.) pour l'accès aux terres des périmètres est très forte et porteuse de conflits. Il importe donc pour les SAGI d'organiser et d'encadrer rigoureusement l'accès aux terres. L'exigence par les pouvoirs publics d'un accès contrôlé des exploitants aux parcelles aménagées est associée à une approche de participation de ces acteurs dans la gestion du périmètre.

A travers les développements ci-dessous nous procéderons d'abord à un rappel des instruments relatifs à l'attribution des terres aménagées mis en œuvre par les SAGI, avant d'engager une discussion comparée, mettant en exergue les points de convergence et de différenciation. Nous terminerons par des commentaires sur les principaux enseignements que l'on peut tirer des instruments examinés dans une perspective de l'amélioration de la gestion foncière dans les SAGI.

3.1 COMMISSION D'ATTRIBUTION A L'ONAHA

Pour être en mesure d'aménager les terres et procéder aux attributions des parcelles aux exploitants, l'ONAHA doit d'abord mobiliser efficacement le foncier. La mobilisation du foncier consiste à transférer les droits fonciers des mains des détenteurs fonciers locaux, vers l'Etat. La loi nigérienne reconnaissant la propriété foncière coutumière à égalité avec la propriété résultant du droit écrit⁹, seule la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique¹⁰ permet à l'Etat de mobiliser légalement les terres coutumières en vue de leur aménagement et mise en valeur. Il faut rappeler que l'application de la

⁹ Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993, art. 5

¹⁰ Loi n°2008-37 du 10 juillet 2008 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique



procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est une mesure importante car elle permet à l'Etat de mobiliser efficacement le foncier, tout en garantissant le respect des droits des populations concernées. Il s'agit en particulier du droit de recevoir le paiement d'une juste et préalable indemnisation en contrepartie de la perte de leurs terres au profit de l'intérêt général.

Dans la pratique pourtant, le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas systématiquement appliqué par les pouvoirs publics. Alors que la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique est appliquée sur certains périmètres de l'ONAHA (Kandaji, Gabou, Famale), le constat a été fait qu'elle ne l'est pas sur d'autres (périmètre de Jamali). En n'appliquant pas la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'Etat crée des situations de frustration légitimes au niveau des populations dont les terres ont été retirées. Ces sentiments peuvent ressurgir à tout moment, y compris plusieurs décennies après, lorsque les conditions favorables sont réunies et, se traduisent par des revendications de restitution des terres coutumières.

C'est une fois que les terres ont été mobilisées et aménagées, que l'ONAHA peut engager les procédures de leur attribution aux exploitants sélectionnés en vue de leur exploitation. A l'ONAHA, l'organisation de l'accès aux terres relève de la responsabilité de Commissions ou Comités d'attribution. La commission d'attribution est créée selon les cas au niveau du département ou au niveau de la commune. La commission d'attribution est une institution de mission, c'est-à-dire qu'elle est mise en place dans le seul but d'exécuter la mission pour laquelle elle a été mise en place. Une fois que la mission spécifique qui lui a été confiée a été réalisée, l'institution disparaît de plein droit.

Les commissions d'attribution sont créées par voies d'arrêté du Gouverneur de région ou du Préfet de département. Leur composition et leur fonctionnement reposent sur l'approche participative et d'inclusion. Ainsi, la Commission d'attribution est composée de représentants de tous les acteurs socio-professionnels concernés. Il s'agit en particulier d'une part, des autorités et coutumières, des représentants des agriculteurs, des représentants des propriétaires expropriés ; et d'autre part des autorités administratives, des services techniques, des représentants de projets et enfin, de l'ONAHA. Les attributions de parcelles aux exploitants sont matérialisées par un PV des délibérations de la commission d'attribution.

La mission affectée aux Commissions d'attribution comprend les principaux éléments ci-après :



- Mener des opérations d'information et de sensibilisation de la population dans les villages concernés par l'aménagement ;
- Procéder au recensement de tous les propriétaires terriens affectés par l'aménagement et à l'évaluation des superficies qu'ils détenaient ;
- Réaliser le géoréférencement des terrains et établir les PV de situation ;
- Déterminer les critères d'attribution des parcelles ainsi que les modalités de calcul des superficies à attribuer après aménagement¹¹ ;
- Procéder à la distribution des terres aux personnes affectées par le projet ;
- Dresser les procès-verbaux de distribution des parcelles et la listes des bénéficiaires ;
- Remettre aux bénéficiaires les contrats d'occupation (pour les nouvelles affectations).

Au sein des Commissions d'attribution, l'ONAHA joue un rôle particulièrement important, tant en ce qui concerne l'information des populations et le recensement des propriétaires terriens, qu'en ce qui concerne la réalisation de la plupart des opérations techniques (géoréférencement des parcelles, établissement des PV de situation etc.). Il assure également un rôle de conciliateur en vue d'apaiser les tensions entre exploitants.

Sur les périmètres ONAHA nouvellement aménagés, des projets¹² procèdent à des opérations de régularisation foncière à travers les comités de distribution de parcelles (périmètres de Gabou, de Famale et de Kandadji). Les comités de distribution des parcelles sont créés par arrêté du Préfet. La régularisation foncière consiste à identifier et formaliser les droits d'occupation des exploitants. Dans ce cadre, les parcelles aménagées sont attribuées prioritairement aux propriétaires terriens. Une fois que les propriétaires terriens ont reçu leurs parcelles, le comité examine les demandes des candidats exploitants non propriétaires terriens et procède aux attributions. Chaque attribution est constatée par un PV d'attribution signé par l'ONAHA et l'attributaire.

3.2 COMITES PARITAIRES DE GESTION DES PARCELLES AMENAGEES A L'ONAHA

A côté de la commission d'attribution ou de distribution des parcelles, il existe au sein de chaque périmètre nouvellement aménagé de l'ONAHA, un comité paritaire de gestion des parcelles aménagées. Contrairement à la Commission d'attribution qui est une institution de mission, le Comité paritaire de gestion des parcelles est une institution permanente. Le Comité paritaire est créé par arrêté N° 264 MAG/SG du 03 SEP 2021 du Ministre en charge des aménagements hydro-agricoles. Dans le cadre de l'approche participative qui caractérise la gestion foncière irriguée, le comité paritaire de gestion des

¹¹ Un ratio terres traditionnelles contre terres aménagées a été défini tel qu'un 1 hectare de terre dunaire donne droit à 0,10 ha de terre aménagée, et 1ha de bas fond correspond à 0,30 ha de terres nouvellement aménagées

¹² Tel que le PMERSA-MTZ (Water mobilization project to enhance food security in Maradi, Tahoua and Zinder regions)



parcelles irriguées est composé à part égale de représentants des exploitants (coopérative, association des usagers de l'eau) et de représentants des pouvoirs publics (ONAHA, commune). La Commission paritaire de gestion des parcelles aménagées a pour principales missions :

- D'œuvrer à la promotion d'une mise en valeur rationnelle des parcelles aménagées ;
- De contribuer à la gestion des conflits entre exploitants ;
- De contribuer à la transparence dans les processus de retrait/ réattribution des parcelles aménagées ; il s'agit notamment d'éviter les retraits abusifs de parcelles motivés le plus souvent par le dessein de satisfaire aux besoins d'une clientèle politique ou sociale.

Sur les sites réhabilités de l'ONAHA, les Comités paritaires s'investissent surtout dans la gestion des réserves foncières, y compris leur attribution. Les réserves foncières sont des parcelles laissées de côté lors de la phase d'attributions des parcelles, en vue de la réalisation d'objectifs particuliers. Ainsi, les réserves foncières sur le périmètre de Konni ont été créées dans le cadre d'une opération de remembrement promue par le projet MCC. Sur la base des nouveaux critères d'attribution des terres, un certain nombre de parcelles ont été mises en réserve avec pour objectif de procéder plus tard à une attribution de parcelles au profit des femmes et des jeunes. Des comités ont alors été mis en place pour attribuer les parcelles de la réserve, notamment en déterminant les principes et critères d'attribution et en assurant la mise en œuvre d'un processus transparent et paisible.

Malgré leur importance pour une amélioration de la gouvernance foncière au niveau de l'ONAHA, les Comités paritaires de gestion des parcelles aménagées ne sont pas toujours fonctionnels sur le terrain. Cette situation semble surtout liée aux retards dans l'élaboration et l'adoption des textes réglementaires (arrêtés) relatifs aux modalités de fonctionnement des Comités paritaires. Les Comités fonctionnels quant à eux ont rencontré des difficultés dans la réalisation de leurs missions. Ainsi, les comités intervenant sur les sites nouvellement aménagés n'ont pas été en mesure de rendre compte de la complexité de la réalité des droits déclarés par les détenteurs de droits fonciers coutumiers, certains exploitant leurs terres non pas en tant que propriétaires coutumiers, mais en tant que titulaires de droits de gage coutumiers. Le gage coutumier est utilisé par un propriétaire foncier coutumier pour faire face à un besoin financier urgent. Le bénéficiaire du gage procure l'argent au propriétaire du champ et en contrepartie, obtient le droit d'exploiter le champ ainsi gagé. Le propriétaire récupérera sa propriété lorsqu'il aura remboursé intégralement la somme reçue au bénéficiaire du gage. L'exploitant du champ gagé ne peut donc être recensé comme propriétaire coutumier du champ concerné.

Une autre difficulté rencontrée par les Comités paritaires concerne la pérennité de leur financement. Dès la fin des projets qui assurent le financement de ces comités, leur fonctionnement se retrouve entravé ou même paralysé. Dans le cadre de la gestion des réserves, les comités ont montré les limites de leur capacité à satisfaire à l'afflux des demandes. Ainsi, les parcelles initialement réservées pour être



attribuées aux femmes et aux jeunes ont dû être en définitive attribuées aux autres exploitants toujours pour satisfaire à certaines exigences, vu l'insuffisance de parcelles.

3.3 COMITES PARITAIRES DE GESTION DES TERRES A L'ON

L'Office du Niger met en œuvre une approche participative et de responsabilisation des acteurs dans la gestion du foncier irrigué. Ainsi, à travers divers comités paritaires, les exploitants des périmètres sont associés à la gestion des terres et de l'eau. Les comités paritaires sont des espaces de codécision, composés à égalité de membres démocratiquement élus par les exploitants et de membres désignés par la direction de l'Office du Niger. La mise en place des comités paritaires permet ainsi de légitimer les décisions de la Direction de l'ON.

Une diversité de comités et d'organisations existe sur le périmètre et contribue à une complexification du paysage institutionnel :

- Comités paritaires de gestion des terres (CPGT) ;
- Comités paritaires de gestion des fonds d'entretien du réseau hydraulique secondaire (CPGFE)
- Comités paritaires de partiteurs ;
- Organisation d'Exploitants sur le Réseau Tertiaire (OERT).

En outre, il existe sur le périmètre des Organisations paysannes proprement dites : coopératives, associations, unions, fédérations, confédérations, fondations, syndicats paysans...

Les Comités paritaires de gestion des terres discutent et décident collégalement sur les questions soumises à leur agenda. Ils sont chargés notamment de l'examen des demandes d'attribution ou de réallocation de terres, des propositions d'éviction des exploitants défaillants ainsi que des réclamations des exploitants contre l'Office. Les CPGT participent à toutes les opérations d'attribution, de réinstallation et de retrait des terres de culture ou d'habitation. Dans ce cadre, ils ont compétence pour formuler toutes propositions à l'attention de la Direction de l'ON. En cas de besoin, les Comités paritaires interviennent comme médiateurs dans le règlement des différends entre exploitants et direction de l'ON. Les délibérations des comités paritaires sont transmises à la Direction de l'ON qui les entérine par une décision.

Les Comités paritaires de gestion des fonds d'entretien du réseau secondaire participent au processus d'élaboration et de suivi du programme annuel d'entretien du réseau secondaire, de réception des travaux et d'examen des demandes de dégrèvement de redevance, formulées par les exploitants.

Quant aux organisations paysannes proprement dites, elles sont chargées de veiller au respect des intérêts des exploitants, y compris l'amélioration de leur statut foncier. En outre elles se voient reconnaître le droit de participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques et programmes publics



nationaux et du droit d'être représentées dans les cadres de concertation, commissions et groupes de travail en vue faire valoir les intérêts de leurs membres.

Finalement, les Comités paritaires sont des instances d'une grande utilité eu égard à leur rôle central dans la gestion des terres et de l'eau, conformément au décret de gérance¹³. Malgré leur importance au regard des missions qui leur sont confiées, il est généralement observé que le fonctionnement des Comités paritaires laisse beaucoup à désirer. Ainsi, ils souffrent d'un manque de représentativité, aboutissant de fait à la marginalisation de certains villages, notamment dans l'accès à l'information.

Une autre dimension de la faiblesse des comités paritaires concerne les questions de capacités et de gouvernance interne. Les analyses menées par différents experts concluent quasiment toutes à l'insuffisance de la formation et au besoin de renforcement des capacités des membres élus des comités. Un domaine essentiel de besoin de renforcement des capacités concerne notamment les principes démocratiques et de gouvernance foncière. Les membres élus des Comités paritaires ne consultent presque jamais les exploitants avant les réunions et sont défaillants dans leur obligation de rendre régulièrement compte à la base, des activités et délibérations des comités. Cette situation peut être rapprochée de l'absence de limitation des mandats des membres élus aboutissant à une sorte de « fonctionnarisation » des représentants élus des exploitants.

Enfin, l'absence de ressources financières adéquates et pérennes est un facteur de limitation du fonctionnement efficace des comités paritaires.

3.4 PRINCIPE DE COMPENSATION « TERRE CONTRE TERRE » A BAGREPOLE

Le principe de compensation « terre contre terre » vise à gouverner le processus de mobilisation et d'attribution des terres dans le cadre de l'aménagement irrigué. En lieu et place de l'approche classique de paiement d'une compensation financière, le principe de « compensation terre contre terre » s'inspire des principes de gestion foncière coutumière qui veulent que la propriété foncière soit détenue exclusivement par les populations autochtones, pendant que les autres populations peuvent bénéficier de droits d'exploitation en fonction de la disponibilité en terres. Dans cette perspective, le principe consiste à donner la préférence à la compensation de la perte des terres pluviales des populations locales, par une attribution prioritaire de parcelles valorisées par l'aménagement irrigué. Il a en effet été considéré que l'application de la mesure de compensation financière pourrait aboutir à la création de paysans sans terres. Comme le disent les paysans eux-mêmes, « l'argent va finir un jour, mais la terre elle sera toujours là pour nous et aussi pour nos enfants ».

En ce qui concerne les superficies attribuées, la compensation terre contre terre est faite sur la base d'un ratio de ¼, dans le contexte un système de production amélioré. L'exploitation d'une parcelle aménagée

¹³ Décret n° 2014 - 0896 / P-RM du 12 décembre 2014



en irrigué offre l'énorme avantage de permettre au moins une double campagne agricole par an. En pratique, pour 1 ha de terre de culture pluviale perdu, la superficie compensée en terre aménagée en irrigué est fixée à 0,25 ha, soit une superficie totale exploitée annuellement de 0,5 ha ($\frac{1}{2}$). Quand l'exploitant impacté n'est pas propriétaire terrien, le ratio devient $\frac{1}{2}$ pour 1 ha perdu : soit $\frac{1}{4}$ pour le propriétaire et $\frac{1}{4}$ pour l'exploitant non propriétaire.

L'application du principe de compensation terre contre terre est assorti d'une différenciation au niveau des titres d'occupation délivrés : les titres de propriété foncière sont délivrés aux seuls détenteurs coutumiers affectés par le projet d'aménagement ; les personnes non détentrices de droits coutumiers et affectées par le projet, bénéficient par contre d'un contrat de bail emphytéotique.

Enfin, il est à noter que le principe de « compensation terre contre terre » est complété par l'allocation d'une indemnisation financière aux populations affectées par le projet, pour la perte des investissements réalisés. Il s'agit notamment des constructions, des plantations ou encore des pertes de récoltes.

La liste des attributaires des terres dans le cadre de la compensation terre contre terre est transmise à la commission d'attribution des terres à titre d'information uniquement. En effet, le principe de compensation de terre contre terre est un droit réservé exclusivement aux personnes affectées, faisant ainsi d'elles des bénéficiaires d'office du droit d'attribution. Elles n'ont donc plus besoin de satisfaire à d'autres critères d'attribution.

En dehors des attributions faites dans le cadre de la compensation terre contre terre, toute autre demande d'attribution de terre est soumise à l'autorité d'une commission d'attribution selon les dispositions du cahier spécifique des charges. La commission d'attribution est composée des représentants des services de l'agriculture, des services des domaines, de la Direction de Bagrépôle, des communes, des autorités coutumières et religieuses, des associations d'exploitants et des représentants des communautés relevant des localités concernées. Sur la base des critères édictés dans le cahier des charges, la commission d'attribution se réunit en session, délibère et arrête la liste des attributaires.

Des commissions d'évaluation de la mise en valeur des terres sont chargées de l'évaluation participative et périodique de la mise en valeur des terres aménagées. En cas de défaillance constatée dans la mise en valeur, ces commissions d'évaluation peuvent proposer des retraits de parcelles d'exploitation.



3.5 ANALYSE COMPAREE

3.5.1 LES SIMILITUDES

3.5.1.1 LA POSITION PREEMINENTE DE L'ETAT DANS LA DEFINITION ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTRUMENTS DE GESTION FONCIERE

Un peu partout, sauf au Sénégal où les communes disposent de pouvoirs exclusifs d'affectation et de désaffectation sur les terres du Domaine National¹⁴, l'Etat maintient une position prééminente dans la gestion foncière des SAGI, plus particulièrement dans l'attribution des terres aux exploitants. Dans leur mise en œuvre, la plupart des instances de gestion foncière sont présidées par un représentant des services publics de l'Etat. Cette situation est à mettre en rapport avec les fondements profonds des conceptions de monopole foncier de l'Etat. En effet, les Etats se considèrent généralement d'une part comme les meilleurs garants de l'utilisation rationnelle des terres et d'autre part, comme les meilleurs acteurs du respect des principes d'équité et de justice dans l'accès au foncier irrigué et dans la sécurisation des exploitants installés sur les périmètres irrigués.

3.5.1.2 LA GENERALISATION DU PRINCIPE DE LA PARTICIPATION DE TOUS LES ACTEURS CONCERNES

L'affirmation sans équivoque du rôle régalién de l'Etat en matière foncière est cependant relativement atténuée par la promotion du principe de participation dans la gestion du foncier. L'adhésion au principe de participation en matière de gestion foncière permet en principe l'implication des exploitants et des autres acteurs dans les processus de prise de décision foncière. C'est surtout à travers les comités paritaires de gestion foncière ou les commissions d'attribution que la participation des exploitants et les autres acteurs est organisée.

3.5.1.3 LE FAIBLE FONCTIONNEMENT, VOIRE LE NON FONCTIONNEMENT DE CES INSTRUMENTS

De manière récurrente, on observe un hiatus entre le principe revendiqué de participation et la réalité de cette participation sur le terrain. Dans certains cas, des comités ne sont pas en place. C'est le cas par

¹⁴ La réforme sénégalaise de la décentralisation de 1996 a transféré aux collectivités locales neuf domaines de compétences dont la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national.



exemple pour les Comités de suivi de la mise en œuvre des outils fonciers que certains projets ont tenté de mettre en place sans succès au niveau de la SODAGRI, faute de moyens et de manque d'engagement des communes. Lorsque ces comités sont en place, ils ne sont pas véritablement opérationnels. C'est le cas par exemple pour les Comités paritaires de gestion des parcelles aménagées de l'ONAHA). Il en est également ainsi des Comités paritaires de gestion des parcelles aménagées de l'ONAHA qui ne sont pas encore fonctionnels, les textes y relatifs venant tout juste d'être adoptés. Une cause du non fonctionnement des Comités paritaires ou les comités d'attribution des parcelles à ne pas négliger, particulièrement au niveau de l'ONAHA, est le manque de financement, sauf lorsque des projets sont en cours d'exécution sur le périmètre. On notera toutefois qu'au niveau de l'ODRS, les comités paritaires sont financés sur fonds propres de l'exercice en cours. Dans le cas de Bagrèpôle, les commissions d'attribution sont de fait non opérationnelles dans les nouveaux périmètres, vu que la mise en œuvre du principe de compensation terre contre terre, ne laisse plus de superficie disponible pouvant être attribuées par ces commissions.

De manière générale, il convient de pointer particulièrement du doigt la multiplicité des comités paritaires et autres commissions. Cette situation s'avère paradoxale si on la met en rapport avec le contexte déjà mentionné de difficulté de financement pérenne de ces institutions.

3.5.2 LES PRINCIPALES DIFFERENCES

Au Sénégal, l'exécutif local est l'acteur principal de la gestion du foncier rural. La loi 96- 06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales disposait déjà en son article 195 que « le conseil rural délibère en toute matière pour laquelle compétence lui est donnée par la loi et notamment sur i) le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements, ii) l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ... ». Il en résulte que l'attribution des terres sur les périmètres aménagés relève de la responsabilité des élus locaux à travers la procédure d'affectation des terres par voie de délibération. A noter que cette disposition est reprise dans le nouveau code général des collectivités territoriales de 2013, qui consacre l'acte 3 de la Décentralisation.

Dans certains cas, la difficulté à appréhender la complexité des droits fonciers locaux coutumiers est apparue comme une contrainte à l'efficacité des comités paritaires d'attribution des terres. C'est ce que montre la situation sur certains périmètres ONAHA où les comités de distributions n'ont pas tenus compte de la distinction entre le droit de propriété foncière coutumière et le droit d'exploitation de la terre exercé en vertu d'un gage coutumier¹⁵. Par contre, des principes fonciers coutumiers ont été bien cernés et

¹⁵ Au niveau des périmètres de Kandadi, les droits des propriétaires coutumiers sont pris en compte. Ils bénéficieront des contrats de bail au lieu de contrat d'occupation



judicieusement exploités pour développer des réponses adaptées à certains défis de la gestion foncière locale. C'est ce que montre notamment la conceptualisation du principe de la compensation terre contre terre à Bagrépôle, qui a conduit de manière pragmatique à une distinction entre droits reconnus aux détenteurs fonciers autochtones et droits accordés aux exploitants non-autochtones : la propriété des terres et le titre foncier sont accordés uniquement aux autochtones, pendant que les non-autochtones ou migrants (non propriétaires selon les principes coutumiers) ne peuvent bénéficier que de droits d'exploitation (bail emphytéotique), conformément aux principes coutumiers observés dans la zone.

Le principe de différenciation dans l'attribution des superficies de terres aménagées contre celles de terres pluviales précédemment détenues est généralement partagé, mais les ratios appliqués varient selon les SAGI (ex. ONAHA/ Bagrépôle).

L'analyse SWOT des instruments liés aux modalités d'attribution des terres sur les périmètres hydroagricoles des SAGI met en exergue les points suivants :



Tableau 5 : Analyse comparée des instruments relatifs aux modalités d'attribution (ou retrait) des terres

| Instruments | Forces | Faiblesses | Opportunités | Menaces |
|---|---|--|---|---|
| Commission d'attribution (ONAHA) | <ul style="list-style-type: none"> - Le caractère inclusif de la commission d'attribution - Approche de proximité dans les prises de décision d'attribution - Les propriétaires terriens sont recensés et leurs parcelles sont géoréférencées ; des PV de situation sont établis | <ul style="list-style-type: none"> - Comités de mission qui disparaissent une fois la distribution terminée | <ul style="list-style-type: none"> - Possibilité pour les commissions de favoriser l'accès aux parcelles aménagées pour les groupes vulnérables (femmes/ jeunes notamment) | <ul style="list-style-type: none"> - Insuffisances de terres aménagées pour assurer un accès à la terre aux exploitants demandeurs |
| Comités paritaires de gestion des parcelles (ONAHA) | <ul style="list-style-type: none"> - Le caractère participatif dans la gestion des parcelles - Bonne gestion des réserves parcellaires | <ul style="list-style-type: none"> - Comités non fonctionnels - Prise en compte insuffisante des déclarations relatives aux terres initiales des propriétaires terriens pendant le recensement | <ul style="list-style-type: none"> - Processus en cours de finalisation des modalités de fonctionnement | <ul style="list-style-type: none"> - Le manque de fonds pour leur fonctionnement |
| Comité paritaire de gestion des terres (ON) | <ul style="list-style-type: none"> - Des espaces de codécision entre Direction ON et Représentants des exploitants | <ul style="list-style-type: none"> - Multiplicité des comités et organisations paysannes - Faible représentativité des Comités - Absence de reddition des comptes | <ul style="list-style-type: none"> - Le renforcement des capacités peut contribuer à une meilleure efficacité des comités | <ul style="list-style-type: none"> - « Fonctionnarisation » des représentants élus des exploitants |
| Comité paritaire (ODRS) | <ul style="list-style-type: none"> - Approche participative dans la gestion des parcelles aménagées - Les comités paritaires ODRS sont financés sur fonds propres de l'exercice en cours | <ul style="list-style-type: none"> - Inadaptation entre us et coutumes pour la gestion du foncier et les procédures administratives | <ul style="list-style-type: none"> - Existence de cadres interétatiques de coopération pour les bassins versant | |



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| <p>Principe de compensation "terre contre terre" (Bagrépôle)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Instrument bien connu des exploitants - Adhésion unanime des exploitants à l'instrument 100% des PAP ont des terres de compensation terre contre terre | <ul style="list-style-type: none"> - Maitrise insuffisante par les PAP des détails opérationnels notamment le mode de calcul de la compensation « terre contre terre » | <ul style="list-style-type: none"> - Perception de sécurité pour les générations futures | <ul style="list-style-type: none"> - Sentiment d'injustice en raison de l'incompréhension de la différence de traitement entre nouveaux périmètres et anciens périmètres |
| <p>CDI (SAED)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Cadre juridique clair confiant les modalités d'attribution des parcelles relevant du domaine national aux communes - Historique des relations entre la SAED et les communes situées dans son périmètre | <ul style="list-style-type: none"> - Pas d'intervention de la SAGI dans le processus d'affectation - Décisions parfois irrationnelles à cause du poids des communes dans la gestion foncière | <ul style="list-style-type: none"> - Existence de la base de données de gestion des données parcellaires intégrées dans le SIF | <ul style="list-style-type: none"> - Critères d'affectation obscurs dans certains cas - Mauvaise gouvernance foncière favorisant une spéculation foncière |
| <p>Charte du domaine irrigué CDI (SODAGRI)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Cadre juridique clair confiant les modalités d'attribution des parcelles relevant du domaine national aux communes | <ul style="list-style-type: none"> - Pas d'intervention de la SAGI dans le processus d'affectation - Décisions parfois irrationnelles à cause du poids des communes dans la gestion foncière - L'affectation est communiquée de façon induite, sans titre d'exploitation, notification ou arrêté cadastral - L'absence de règles formelles de gestion concertée des ressources en eau et du foncier | <ul style="list-style-type: none"> - Redéfinition des responsabilités des parties | <ul style="list-style-type: none"> - Critères d'affectation obscurs dans certains cas - Mauvaise gouvernance foncière favorisant une spéculation foncière |



3.6 RECOMMANDATIONS

Les principales recommandations ci-après visent à améliorer les processus d'attribution des parcelles

- Tenir compte des principes fonciers coutumiers unanimement observés par les communautés locales, qui ne sont pas en contradiction avec la constitution et les lois de la République pour élaborer les critères d'attribution des terres aux exploitants. En particulier, il est pertinent de reconnaître des droits prioritaires et de propriété aux autochtones si la législation nationale le permet et, de conférer des droits sécurisés d'exploitation aux exploitants non autochtones.
- Au-delà de l'établissement du PV de la liste des attributaires, délivrer des actes spécifiques et individuels, attestant de l'attribution de la parcelle aménagée à chaque exploitant, pour lui permettre de détenir une preuve de la régularité de son installation.
- Mener des campagnes d'information et de sensibilisation et utiliser des « champions » locaux et nationaux, afin de faire adhérer les populations locales à l'idée de réserver une partie des parcelles aménagées pour des attributions aux groupes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes.
- Simplifier, uniformiser et mettre en cohérence au niveau de chaque SAGI, les cadres institutionnels de participation à la gestion foncière ; cela peut se faire en fusionnant en cas de besoin certains comités, en redéfinissant et en rationalisant leurs missions et en renonçant aux pratiques de création de comités spécifiques par chaque projet.
- Assurer l'effectivité et l'efficacité des comités paritaires en renforçant leurs capacités en ce qui concerne la compréhension de l'importance et du contenu essentiel de leur mission ainsi qu'en ce qui concerne l'exigence de se conformer aux principes de bonne gouvernance foncière au niveau local, notamment en matière d'obligation de redevabilité.
- Assurer un financement pérenne des comités paritaires par exemple en prévoyant une budgétisation sur fonds propres des SAGI, comme c'est le cas au niveau de l'ODRS. Le budget alloué aux comités paritaires devrait être complété par des cotisations d'un montant raisonnable, adapté aux capacités et à la volonté contributive des exploitants.

Il convient de procéder à la revue, au « dépoussiérage » et à l'adaptation des textes souvent très anciens sur les terres irriguées. Au Niger par exemple, la loi relative aux Aménagements Hydroagricoles date des années 60 et ne fournit pas les moyens de prendre en charge les enjeux nouveaux résultant de la compétition accrue pour l'accès à la terre et aux ressources naturelles (Loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la puissance publique)



4 ANALYSE COMPAREE DES INSTRUMENTS DE SECURISATION FONCIERE DES USAGERS

Pour permettre aux exploitants installés sur le périmètre d'avoir une sérénité dans la perception de leur situation et de se mobiliser pour mettre en valeur efficacement leur parcelle, ceux-ci ont besoin de se sentir sécurisés. Les pouvoirs publics font quelques progrès en matière de prise de conscience de l'importance de sécurisation des périmètres aménagés au nom de l'Etat. Des progrès encore plus importants ont besoin d'être faits quant à la sécurisation effective des exploitants régulièrement installés sur les périmètres irrigués.

4.1 IMMATRICULATION FONCIERE : BAGREPOLE

Si on débat très souvent de la sécurisation foncière des exploitants, on pose moins spontanément la problématique pourtant toute aussi cruciale de la sécurisation des droits de l'Etat sur son propre domaine. Pourtant, sécuriser les droits de l'Etat sur la terre est important pour la sécurisation foncière des particuliers : si l'Etat est sécurisé sur les terres qu'il entend aménager, les droits fonciers coutumiers préexistants seront « purgés » et il sera en mesure de conférer des droits stables et incontestés aux exploitants qui seront installés. Par contre si les terres que l'Etat aménage ne sont pas sécurisées, les exploitants installés feront face à des revendications incessantes des propriétaires coutumiers. Conformément aux textes en vigueur, c'est par la procédure de l'immatriculation foncière que les Etats sont en mesure de sécuriser des périmètres irrigués ayant fait l'objet de financements généralement très importants

La législation foncière burkinabé décide que « toutes les terres constituant le domaine foncier rural de l'Etat doivent faire l'objet de recensement, de délimitation et d'immatriculation au nom de l'Etat¹⁶ ». En conformité avec ces dispositions, l'ensemble des périmètres d'aménagement de Bagrépôle¹⁷ ont fait l'objet d'immatriculation au nom de l'Etat.

Quant à ce qui est de la sécurisation foncière des exploitants, Bagrépôle dans un souci de se conformer à la réalité des pratiques foncières locales, reconnaît la propriété foncière aux seuls autochtones. Mais conformément aux textes en vigueur, elle reste ouverte à la reconnaissance du droit à la sécurité foncière pour les exploitants non-autochtones, parfois dénommés « migrants ». Ainsi, les Personnes Affectées par

¹⁶ Art. 26, Loi 034- 2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural

¹⁷ Les 3 anciens périmètres et les 2 nouveaux.



le projet (PAP) qui sont des propriétaires terriens, bénéficient d'une attribution de parcelle aménagée en pleine propriété, consacrée par la délivrance d'un titre foncier. Cette sécurisation foncière des PAP est faite à travers la procédure de l'immatriculation foncière. Conformément aux textes en vigueur, l'immatriculation doit être faite d'abord au nom de l'Etat, en vue de procéder à la purge des droits fonciers coutumiers et à la création d'un droit de propriété au nom de l'Etat. La propriété foncière immatriculée établie au nom de l'Etat est ensuite morcelée en vue de l'immatriculation au profit des exploitants et de l'établissement et de la délivrance de titre foncier individuellement en leur nom.

Il importe de noter cependant que la propriété n'est pas la seule modalité de sécurisation foncière à Bagrépôle. La reconnaissance de droits d'exploitation consacrés par des baux sur le long ou le court terme constituent aussi des modalités efficaces de sécurisation foncière. Ainsi le bail emphytéotique, qui est un bail de très long terme est concédé aux personnes affectées non propriétaires terriens originels, aux exploitants non PAP et aux agro-investisseurs. Le bail ordinaire ou de court terme est plutôt envisagé dans le cadre des transactions foncières locales entre exploitants. La pratique des baux de terre de courte durée est envisagée comme moyen approprié de lutte contre la spéculation foncière, car elle permet à l'exploitant de tirer en cas de besoin des revenus financiers de sa terre, sans pour autant en perdre définitivement la propriété.

4.2 IMMATRICULATION FONCIERE : ONAHA

Au Niger, la sécurisation foncière des aménagements agricoles est considérée comme une question préoccupante au regard de la durabilité des investissements substantiels réalisés par l'État. Selon la loi 60- du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la puissance publique (Art. premier), « les terres situées dans la République du Niger aménagées ou qui seraient aménagées par la Puissance publique, sont immatriculées au nom de la République du Niger... ». Cette disposition semble imposer une obligation systématique d'immatriculation des terres aménagées à la charge de l'Etat. Cependant, le principe de l'immatriculation des terres aménagées est considérablement affaibli par l'option offerte à l'Etat dans la loi de 1960 sur les aménagements hydroagricoles, d'immatriculer ou non les terres aménagées. Le législateur indique en effet, que ces terres aménagées sont immatriculées « si la puissance publique estime que cette procédure est nécessaire ». Selon l'appréciation faite par l'Etat, certaines terres aménagées seront donc immatriculées au nom de l'Etat et d'autres ne le seront pas. La loi ne précise pas les critères en vertu desquels l'immatriculation des terres aménagées devra être requise.

La loi de 1960 précise cependant que sur les terres non immatriculées au nom de l'Etat, les exploitants sont tenus de confirmer leurs droits coutumiers en faisant application de la procédure de l'immatriculation foncière (art. 24). Dans ces cas il est procédé à un remembrement rural.



A l'exception des périmètres réalisés sous la période coloniale dans les années 1940, les terres aménagées par l'Etat ne font l'objet d'aucune mesure de sécurisation au profit de l'Etat. On notera cependant la conduite toujours en cours de projets pilotes de sécurisation foncière des aménagements hydroagricoles avec l'appui de GWI¹⁸.

Les exploitants installés sur les périmètres ne disposent pas non plus de documents de sécurisation foncière leur permettant de faire la preuve de la régularité de leur installation, ce qui les place dans une situation d'incertitude et les expose à de nombreux risques de conflits. Des expériences de formalisation des droits d'occupation des usagers déjà installés sont en cours en vue d'une meilleure sécurisation des exploitants¹⁹. Dans ce cadre les exploitants bénéficient de l'établissement d'un bail ou d'un contrat d'occupation des parcelles, inscrits sur le titre foncier enregistré au nom de l'État.

4.3 ANALYSE COMPAREE

4.3.1 LES SIMILITUDES

4.3.1.1 L'IMMATRICULATION EST PRESCRITE PAR TOUTES LES LEGISLATIONS FONCIERES NATIONALES.

On observe une convergence de principe sur la nécessité de sécuriser les droits fonciers de l'Etat sur les terres aménagées. Une telle sécurisation permet d'abord à l'Etat de pérenniser les investissements lourds réalisés sur fond publics. Elle permet aussi de prévenir les nombreux conflits liés aux revendications terriennes des populations locales ou aux accaparements de terres par les élites urbaines. Enfin, la sécurisation des périmètres au nom de l'Etat permet à ce dernier d'exercer un contrôle sur l'accès aux terres irriguées et sur leur mise en valeur rationnelle

La plupart des législations foncières nationales (exception faite du Sénégal) prescrivent d'ailleurs sans ambiguïté une telle mesure. L'immatriculation foncière protège l'Etat en purgeant définitivement les droits fonciers coutumiers qui s'exerçaient antérieurement sur les terres. La sécurité conférée par l'immatriculation foncière est particulièrement forte en raison du caractère intangible du titre (foncier) qui en résulte. L'intangibilité du titre foncier signifie qu'il est définitif et inattaquable. Le caractère définitif du titre veut dire qu'une fois immatriculée, une terre ne pourra plus jamais quitter

¹⁸ Le Global Water Initiative est un projet de recherche-action et de plaidoyer (UICN/ IIED) travaillant avec les Etats et les exploitants familiaux en vue de la formulation de politiques et pratiques favorables à la sécurité alimentaire dans le contexte des grands barrages à vocations multiples.

¹⁹ Ainsi, les projets de régularisation foncière sur les périmètres de Gabou, Famale et Kandadji ont engagé des processus de formalisation des droits d'occupation des usagers.



son statut actuel pour être replacé dans son statut antérieur coutumier. Le caractère inattaquable du titre signifie qu'une fois la procédure de l'immatriculation terminée, il ne sera plus possible par une action en justice, de contester ou remettre en cause le droit de propriété ainsi établi. A titre d'exemple, c'est ce que prévoit la législation burkinabé dans les termes ci-après : « Le titre de propriété est définitif et inattaquable. Il forme le point de départ des droits réels et des charges foncières existants sur l'immeuble au moment de l'immatriculation, à l'exclusion de tous les autres droits non-inscrits »²⁰. Le même type de dispositif se retrouve également dans la législation sénégalaise. Ainsi, « Le titre foncier est définitif et inattaquable, il constitue le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation » (Art. 42, Loi sénégalaise du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière)

On soulignera bien entendu que le principe de l'intangibilité du titre foncier ne fait nullement obstacle à la mise en œuvre par l'Etat du dispositif constitutionnel de l'expropriation pour cause d'utilité publique lorsque l'intérêt général commande une telle mesure qui se veut exceptionnelle.

4.3.1.2 LES PERIMETRES DE LA PLUPART DES SAGI NE SONT PAS IMMATICULES

Pourtant, le principe compréhensible de l'immatriculation foncière des terres aménagées au nom de l'Etat n'est pas mis en œuvre sur le terrain. Dans la plupart des SAGI examinées (exceptée Bagrépôle), les périmètres aménagés ne sont pas immatriculés au nom de l'Etat. De ce fait, l'Etat lui-même se trouve de fait dans une situation d'insécurité foncière sur les périmètres qu'il a aménagés en engageant des financements très importants. En particulier il se trouve exposé aux risques de réoccupations des terres par les populations anciennement évincées, ou encore à des opérations de captation par les élites urbaines bien informées des failles de la réglementation foncière.

Les causes de l'absence d'immatriculation des terres aménagées au nom de l'Etat ne sont pas clairement établies. On peut d'ores et déjà écarter les causes relevant de l'insuffisance des dispositifs d'ordre législatif ou réglementaire : les textes sur l'immatriculation foncière existent au niveau de tous les Etats, depuis la période coloniale et ont juste fait l'objet d'adaptation à leur contexte national spécifique par chacun des Etats. On pourrait par contre indexer la complexité, la longueur et les coûts de ces procédures qui les rendent dissuasives, même pour l'administration domaniale. Des progrès sont observables en matière de sécurisation foncière des exploitants.

Nonobstant l'affirmation du monopole foncier de l'Etat sur les terres aménagées dans de nombreux pays, le principe de la reconnaissance d'une meilleure sécurité foncière aux exploitants sur les périmètres aménagés est de plus en plus considéré comme une des conditions incontournables de l'engagement des

²⁰ Art. 250, loi 034-2012/ AN portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso



producteurs dans l'intensification de la mise en valeur de leurs terres. La sécurité foncière est aussi de plus en plus reconnue comme un prérequis pour la réalisation des objectifs nationaux et globaux de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté. Il ne faut cependant pas réduire la sécurisation foncière à l'immatriculation foncière, dont le caractère complexe, coûteux et inadapté et inadapté à la situation des populations locales a souvent été dénoncé

A Bagrépôle, le choix a été fait d'engager la sécurisation foncière des exploitants à travers l'immatriculation foncière des parcelles et la délivrance de titres de propriété foncière aux exploitants. Malgré ce progrès spectaculaire, on note des difficultés de mise en œuvre, liées notamment à la longueur et à la complexité intrinsèques de la procédure de l'immatriculation foncière. C'est surtout le traitement manuel des dossiers d'immatriculation foncière qui retarde l'établissement et la délivrance de titres fonciers au profit des exploitants.

A l'ONAHA, des expériences de sécurisation foncière des exploitants sont en cours par des projets de régularisation foncière à travers des opérations de formalisation des droits d'occupation (périmètres de Gabou, Famalé et Kandadji). Sur la base des guides de sécurisation des AHA, plusieurs aménagements ont été immatriculés et les exploitants sécurisés à travers la signature d'un contrat d'occupation.

4.3.2 LES DIFFERENCES CONCERNANT LES INSTRUMENTS DE SECURISATION FONCIERE

4.3.2.1 L'IMMATRICULATION DE L'ENSEMBLE DES PERIMETRES HYDROAGRIcoles DE BAGREPOLE

Bagrépôle apparaît comme un cas à part en matière d'immatriculation des périmètres au nom de l'Etat. En effet, tous les périmètres de ladite SAGI sont effectivement immatriculés au nom de l'Etat. Cette immatriculation au nom de l'Etat est un gage pour une véritable sécurisation foncière des exploitants car les titres d'occupation que l'Etat à travers Bagrépôle pourrait délivrer à tout exploitant ne pourraient plus être remis en cause par quiconque, y compris l'Etat (Sauf cas d'expropriation pour cause d'utilité publique).

4.3.2.2 LA DELIVRANCE DE TITRE DE PROPRIETE (TITRE FONCIER) AUX PERSONNES AFFECTEES DETENEURS COUTUMIERS DES TERRES.

Bagrépôle semble se présenter également comme un cas particulier en matière de sécurisation foncière des exploitants. Le choix a en effet été opéré de promouvoir la propriété privée des exploitants sur leurs parcelles. Dans les autres SAGI, l'option préférée est la délivrance de titres de jouissance au profit des exploitants. Par le Titre Foncier les exploitants des périmètres de



Bagrêpôle s'émancipe de la propriété étatique des terres pour s'affirmer eux aussi comme des propriétaires pleins et entiers. Il ne faut cependant pas surestimer le rôle de la sécurisation foncière par la propriété privée. La délivrance d'un titre foncier ne confère pas à elle seule les capacités d'investir et de mettre en valeur les parcelles aménagées. Cette situation de sécurisation foncière maximale n'est pas non plus sans risques à moyen et long terme, dans la mesure où les exploitants pourraient être tentés de rechercher progressivement les moyens de s'affranchir de la « tutelle » de Bagrêpôle et ainsi alimenter la spéculation foncière sur les périmètres aménagés. Si aujourd'hui les exploitants ne sont pas tentés de vendre leurs parcelles aux élites urbaines, il ne faut pas sous-estimer la force du marché foncier, formel ou informel.

4.3.2.3 LA SEPARATION DE LA GESTION DU FONCIER DE L'ACCES A L'EAU D'IRRIGATION

Les possibilités de retrait de terres des exploitants pour cause de non-paiement de la redevance eau et la réattribution à d'autres demandeurs constitue un facteur d'insécurité foncière qu'il convient de poser sans détour en vue d'y apporter des réponses adéquates. Bagrêpôle a répondu à cet enjeu en choisissant de séparer la question de la gestion foncière de la problématique du paiement de la redevance eau. On note cependant qu'en faisant ce choix, la SAGI s'est retrouvée rapidement dépourvue de moyens efficaces de pression pour assurer le recouvrement efficace des redevances eau.

4.3.2.4 DIVERSES MESURES ALTERNATIVES DE SECURISATION FONCIERE

Différentes mesures alternatives de sécurisation foncière sont utilisées par les autres SAGI. Il s'agit notamment de la formalisation des droits fonciers locaux et de la signature de baux ou de contrats d'occupation entre la SAGI notamment l'ONAHA, et l'exploitant. Par cette approche, l'ONAHA confère aux exploitants des titres de jouissance réguliers et sécurisés.

Finalement, on peut souligner une reconnaissance lente mais réelle de la nécessité de sécuriser les droits des exploitants installés sur les périmètres aménagés, dans le respect des droits de l'Etat sur ces mêmes périmètres. Mais la reconnaissance de la propriété foncière au profit des exploitants reste encore une mesure exceptionnelle en zone SAGI, vu la persistance du principe de propriété étatique exclusive des terres aménagées dans de nombreux pays. Malgré les efforts déployés, l'insécurité foncière des exploitants reste un défi majeur de l'efficacité et de la pérennisation des grands aménagements irrigués.

En vue de garantir un processus de sécurisation foncière apaisée, il s'avère efficace de s'inspirer des pratiques foncières locales. Parmi les pratiques foncières locales qui ont contribué à instaurer un climat apaisé autour des processus de sécurisation foncière, on peut noter la distinction quasi généralisée entre autochtones, détenteurs légitimes de la propriété des terres et non autochtones, bénéficiaires de droits d'exploitation. L'important est en fait que ces droits d'exploitations reconnus soient stables et sécurisés.



L'expérience de la compensation terre contre terre appliquée dans quelques SAGI, notamment à Bagrépôle, confirme la validité de cette approche qui pourrait inspirer positivement d'autres SAGI. L'établissement de baux emphytéotiques ou de contrats d'exploitation entre SAGI et exploitant constituent également des options valides de sécurisation foncière.

Tableau 6 : Synthèse des dispositifs de sécurisation foncière des exploitants au niveau des SAGI

| BAGREPOLE | ODRS | ON | ONAHA | SAED / SODAGRI |
|--|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Anciens propriétaires : titre foncier - Autres : bail emphytéotique | <ul style="list-style-type: none"> - Lettre d'attribution de parcelle | <ul style="list-style-type: none"> - Contrat annuel d'exploitation - Bail ordinaire - Bail emphytéotique | <ul style="list-style-type: none"> - Contrat d'affectation de parcelles | <ul style="list-style-type: none"> - Processus d'affectation géré au niveau communal |



Tableau 7 : Analyse comparée des instruments de sécurisation foncière des usagers

| Instrument | Forces | Faiblesses | Opportunités | Menaces |
|--------------------------|--|--|---|--|
| Immatriculation foncière | <ul style="list-style-type: none"> - L'immatriculation des terres aménagées protège les investissements importants réalisés au nom de l'Etat et permet de prévenir les conflits liés aux revendications de leurs terres par les exploitants - L'immatriculation des terres au nom de l'Etat ouvre la voie à la sécurisation des exploitants sur les parcelles qu'ils exploitent - L'instrument est bien connu et emporte l'adhésion totale des acteurs - L'immatriculation permet la délivrance des titres d'occupation sécurisés et autorise également une formalisation des locations et amoindrissent ainsi les risques d'explosion de la spéculation foncière sur les périmètres - Délivrance de plus d'un millier de Titres Fonciers aux exploitants | <ul style="list-style-type: none"> - Lenteur, complexité de la procédure d'immatriculation - Coût considérable du processus d'immatriculation - Faible valorisation des investissements (si un propriétaire ne paie pas la redevance, il n'a pas d'eau et donc refait du pluvial sur une parcelle équipée). | <ul style="list-style-type: none"> - Se saisir des réformes envisagées par l'Etat au niveau national pour introduire des innovations comme l'informatisation du système de traitement des dossiers qui permettrait une célérité dans l'établissement des titres fonciers. - L'engagement du ROA SAGI pour une plus grande sécurisation foncière des exploitants permet de faire progresser la question de l'immatriculation dans les SAGI membres | <ul style="list-style-type: none"> - Les confusions possibles entre le pouvoir de contrôle territorial exercé historiquement par les chefs traditionnels avec les questions de propriété foncière coutumière, détenus légitimement par les lignages et familles au sein de leur terroir - La non prise en compte suffisante du statut foncier des anciens occupants des emprises des périmètres aménagés |

4.4 – RECOMMANDATIONS

Les recommandations ci-après sont formulées en vue de l'amélioration de la sécurité foncière des exploitants sur les périmètres aménagés :

- Procéder avant tout aménagement, à la sécurisation foncière des périmètres d'aménagement au nom de l'Etat ou de la collectivité locale selon les cas, y compris par l'immatriculation foncière lorsque les textes le permettent.
- Inclure les coûts de la sécurisation foncière des périmètres, particulièrement ceux de leur immatriculation au nom de l'Etat (frais d'enquête, de délimitation et de bornage, d'indemnisation des populations affectées...), dans le budget de l'aménagement, en vue de prévenir les conflits et de garantir les investissements réalisés.
- Au-delà des PV d'attribution des terres, établir et remettre à chaque exploitant un acte formel individuel établissant la régularité de leur installation
- Diversifier les modalités et mécanismes de sécurisation foncière notamment les titres de propriété, les contrats de bail, les contrats d'exploitation, la formalisation des occupations foncières, etc.
- Assurer l'informatisation de la procédure d'établissement des titres fonciers et la numérisation de la documentation et conservation foncières
- Vulgariser les textes sur règles et outils de sécurisation du foncier au sein des SAGI et développer des outils d'information sur les droits reconnus aux exploitants, y compris dans les langues nationales et en utilisant les nouveaux outils technologiques. La vulgarisation des règles et outils de gestion du foncier est importante car de nombreux exploitants affirment avoir entendu parler d'outils de gestion foncière (cahiers des charges par exemple), sans jamais les avoir vus, ni détenus pour leur information.
- L'Etat est invité à assurer l'application effective des textes relatifs à la sécurisation foncière, notamment les textes applicables en matière d'immatriculation des périmètres aménagés au nom de l'Etat.

5 ANALYSE COMPAREE DES INSTRUMENTS DE CONTRACTUALISATION SAGI / EXPLOITANT

5.1 CAHIER DES CHARGES SPECIFIQUES POUR L'EXPLOITATION FAMILIALE - BAGREPOLE

Présentation / objectifs

Le cahier des charges spécifiques a pour objet de définir les conditions et les modalités d'organisation, d'occupation, de gestion des terres et des eaux d'irrigation ainsi que l'entretien des réseaux hydrauliques dans la plaine hydro-agricole du pôle de croissance de Bagré. Il définit les droits et devoirs de l'exploitant, ainsi que les obligations de Bagrépôle. Il traite particulièrement des conditions générales d'occupation et d'exploitation des aménagements hydro-agricoles, à travers :

- Les conditions et modalités d'attribution des parcelles sur la base des critères d'éligibilité ;
- L'exploitation et la maintenance du réseau hydraulique, où les domaines de compétence de chaque partie (Bagrépôle/producteur) sont clairement définis ;
- Les conditions d'occupation et de jouissance qui autorisent la délivrance de titres d'occupation ;
- L'évaluation et le constat de mise en valeur qui se font à intervalles réguliers ;
- Les responsabilités de Bagrépôle et des attributaires ;
- Les taxes et redevances ;
- Les fautes, les sanctions, les dispositions transitoires et finales.

Il trouve son fondement juridique dans le Décret 2012-705 portant adoption du cahier général des charges pour l'occupation et l'exploitation des terres de type familial, des parcelles et des aménagements hydro-agricoles.

Les modalités prévues de fonctionnement de cet instrument sont les suivantes :

- Formation des exploitants sur les dispositions du cahier ;
- Traduction en langues locales pour faciliter l'appropriation des règles ;
- Suivi conjoint Bagrépôle/union des exploitants de la mise en œuvre du cahier spécifique des charges ;
- Élaboration de rapport sur les non-conformités avec le cahier des charges et propositions des sanctions conformément au cahier des charges

Au regard de l'exercice de différenciation des règles et des outils de gestion foncière, le cahier des charges spécifiques pour l'exploitation familial peut être considéré comme un outil.

Analyse SWOT

L'analyse SWOT de la mise en œuvre du cahier des charges spécifiques pour l'exploitation familial au niveau de Bagrépôle met en exergue les points suivants :

Tableau 8 : Analyse SWOT de la mise en œuvre du cahier des charges spécifiques pour l'exploitation familiale de Bagrépôle

| Forces | Faiblesses |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Les engagements contractuels concernant les conditions d'exploitation des parcelles et les responsabilités respectives de Bagrépôle et des attributaires sont clairement définies - Bonne connaissance par les usagers des dispositions incluses dans le cahier des charges grâce aux formations annuelles effectuées par Bagrépôle - Sécurisation foncière effective des exploitants (titre foncier pour les anciens propriétaires et bail emphytéotique pour les nouveaux attributaires) | <ul style="list-style-type: none"> - Pas de mise à disposition des usagers des copies physiques du cahier des charges - Application aléatoire des dispositions et engagements du cahier des charges - Suivi insuffisant de Bagrépôle sur la mise en œuvre du cahier des charges - Non application des sanctions prévues en cas de non-respect des engagements des exploitants - Impact potentiellement négatif des sanctions prévues sur la valorisation des investissements |
| Opportunités | Menaces |
| <ul style="list-style-type: none"> - Volonté de Bagrépôle d'améliorer le système de suivi des cahiers des charges - Option de séparer les droits fonciers d'avec les droits d'accès à l'eau | <ul style="list-style-type: none"> - Situation post-insurrectionnelle et climat d'insécurité qui engendrent un phénomène d'incivisme |

5.2 PRINCIPE DE LA SEPARATION DE LA SANCTION DU NON-PAIEMENT DE LA REDEVANCE SUR L'EAU ET DE LA SECURITE FONCIERE - BAGREPOLE

Présentation / objectifs

Comme dans la plupart des SAGI qui disposent de la maîtrise foncière des périmètres aménagés – donc à l'exception du Sénégal –, Bagrépôle avait institué initialement dans les anciens cahiers des charges qu'en cas de non-paiement de la redevance eau et après plusieurs avertissements, il était procédé au retrait de la parcelle irriguée. Une telle réponse n'était possible que parce que les exploitants étaient en situation de fragilité foncière. Ils n'avaient pas de droit solide et pérenne sur la terre qu'ils exploitaient, du fait que le périmètre était la propriété exclusive de l'État. Mais Bagrépôle et l'ensemble des autres décideurs se sont rendus compte qu'il était pratiquement impossible d'appliquer cette règle. Toute tentative de retrait était entravée par diverses interventions, y compris celles de ministres, de députés, d'autorités traditionnelles ou de personnalités originaires de la zone. Une règle inapplicable doit nécessairement évoluer si elle veut être utile tant socialement que du point de vue de la bonne gestion de la ressource.

C'est pour donner suite aux réflexions et échanges sur le sujet, qu'il a été décidé d'introduire en lieu et place du retrait de terre et après avertissements, la sanction de la suspension de l'approvisionnement en eau pour ceux qui ne paient pas leurs redevances eau. En outre le principe de séparation de la sanction du non-paiement de la redevance avec la question de la sécurité foncière de

la parcelle, est une conséquence logique de la reconnaissance d'un droit de propriété des exploitants (pour les PAP notamment) sur les terres qui leur sont allouées sur le périmètre aménagé. Selon la loi, le droit de propriété est le droit le plus absolu qu'une personne peut exercer sur un bien. Ce droit est garanti par la Constitution du Burkina-Faso à tous les citoyens. Il ne peut y être porté atteinte que pour cause d'utilité publique et, moyennant une juste et préalable indemnité. L'objectif du principe de séparation de la sanction du non-paiement de la redevance eau avec la question de la propriété de la parcelle aboutit donc au fait que sur le périmètre de Bagrépôle, le non-paiement de la redevance eau ne peut plus entraîner le retrait de la parcelle de l'exploitant. Celui-ci se trouve dans une situation de sécurité foncière renforcée du fait de la détention désormais d'un droit de propriété. Il s'agit là d'une nouvelle mesure allant dans le sens du renforcement de la sécurité foncière des exploitants ruraux, particulièrement ceux des périmètres irrigués.

Au regard de l'exercice de différenciation des règles et des outils de gestion foncière, le principe de séparation de la sanction de non-paiement de la redevance sur l'eau et de la sécurisation foncière peut être considéré comme une règle.

Analyse SWOT

L'analyse SWOT de la mise en œuvre du principe de séparation de la sanction de non-paiement de la redevance sur l'eau et de la sécurisation foncière au niveau de Bagrépôle est succincte car elle est très récente. Néanmoins, les points suivants peuvent être notés :

Tableau 9 : Analyse SWOT du principe de la séparation de la sanction de non-paiement de la redevance sur l'eau de Bagrépôle

| Forces | Faiblesses |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Cohérence du principe avec les règles de sécurisation foncière allant du bail emphytéotique pour les nouveaux attributaires au titre foncier pour les anciens propriétaires, qui protègent les droits fonciers des exploitants - Volonté d'instaurer un meilleur climat de confiance entre les exploitants et Bagrépôle | <ul style="list-style-type: none"> - Taux de paiement des redevances eau très faible (inférieur à 20%) - Non application antérieure des sanctions prévues en cas de non-respect des engagements des exploitants |
| Opportunités | Menaces |
| <ul style="list-style-type: none"> - Volonté de Bagrépôle d'améliorer le système de suivi des cahiers des charges pour le paiement de la redevance sur l'eau | <ul style="list-style-type: none"> - Situation post-insurrectionnelle et climat d'insécurité qui engendrent un phénomène d'incivisme |

5.3 CHARTE DU DOMAINE IRRIGUE - SAED

Présentation / objectifs

La CDI est un outil de gestion des terres du domaine irrigué de la Vallée du Fleuve Sénégal (VFS). Elle est fondée sur un engagement contractuel entre l'Etat, les collectivités territoriales et les affectataires, en complément des dispositions réglementaires en vigueur et visant une utilisation optimale et sécurisée des ressources « terres » et « eau », base productive de l'irrigation. La finalité du processus est de disposer d'un document de référence établissant les normes de gestion, d'accès, d'attribution et d'utilisation du domaine irrigué à l'échelle de toute la VFS. De façon spécifique, la CDI vise :

- Une valorisation optimale du potentiel irrigable ;
- Une gestion plus efficiente des ressources ;
- Une mise en valeur sensible à l'environnement.

La CDI se compose d'une partie réglementaire et d'une annexe constituée de la fiche d'engagement de l'attributaire du domaine irrigué (à joindre à chaque décision d'affectation). La partie réglementaire définit les termes d'un contrat tripartite fixant, d'une part, les conditions d'installation de l'exploitant dans le domaine irrigué et les normes de mise en valeur des terres et, d'autre part, les engagements contractuels des différents partenaires que sont, l'Etat (représenté par la SAED), la collectivité territoriale et l'exploitant. De manière spécifique, il s'agit :

- Pour l'Etat : la création des conditions optimales de pratique d'une agriculture irriguée de qualité, à travers notamment, la réalisation des infrastructures structurantes garantissant la disponibilité de l'eau pour les usagers.
- Pour la Collectivité territoriale : l'affectation des terres en référence à la CDI et le suivi de la mise en valeur par l'attributaire, conformément à la fiche d'engagement signée.
- Pour l'attributaire : la réalisation d'un investissement suffisant pour une agriculture intensive, l'entretien des infrastructures et le paiement des redevances.

L'engagement de l'attributaire (annexe) est constitué d'une fiche reprenant les différents engagements auxquels chaque attributaire du domaine irrigué doit se conformer. Cette fiche est à signer avant l'installation. Son non-respect peut conduire à une désaffectation.

En plus de ces documents réglementaires, la CDI devrait imposer à tout demandeur de terre du domaine irrigué l'élaboration d'un dossier d'études soumis à une validation préalable de la SAED (pour l'agriculture irriguée) ou le/les service(s) technique(s) compétent(s). Un modèle d'étude a été élaboré par la SAED pour aider les bénéficiaires. Mais à ce stade, ce dossier d'étude n'est pas utilisé car ses modalités de mise en pratique n'ont pas encore été définies.

Au regard de l'exercice de différenciation des règles et des outils de gestion foncière, la CDI peut être considérée comme un outil.

Analyse SWOT

L'analyse SWOT de la mise en œuvre du cahier des CDI met en exergue les points suivants :

Tableau 10 : Analyse SWOT de la mise en œuvre des CDI de la SAED

| Forces | Faiblesses |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Campagnes d'information et de sensibilisation à différentes échelles, de Saint-Louis à Bakel (ateliers de sensibilisation au niveau communal et/ou avec les grandes organisations de producteurs - Traduction de la CDI en langues nationales (Soninké, Pulaar et Wolof) - Elaboration d'un modèle de dossier d'étude - Systématisation de la signature de l'engagement dans les différents programmes d'aménagement de la SAED - Notion d'engagement des parties avec transparence des droits et devoir de chacun | <ul style="list-style-type: none"> - Absence de mise en place du comité de suivi chargé de veiller au respect des orientations de la Charte - Connaissance insuffisante du contenu et des objectifs de la CDI par l'ensemble des acteurs, malgré les efforts de sensibilisation déjà effectués - Non réalisation du dossier d'étude |
| Opportunités | Menaces |
| <ul style="list-style-type: none"> - Caractère d'exemplarité du processus conduit au niveau de la SAED en voie d'être mise en œuvre par la SODAGRI | <ul style="list-style-type: none"> - Appropriation insuffisante de la CDI par l'administration territoriale notamment dans son rôle de contrôle de légalité - Déficit de prise en compte par les communes des engagements inscrits dans la CDI - Clientélisme dans le processus d'attribution des terres au niveau communal, à des attributaires qui ne sont pas en capacité d'exploiter les parcelles |

5.4 CONTRAT TRIPARTITE 3PRD

Présentation / objectifs

L'État du Sénégal et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) du Sénégal (AFD, BOAD, UE) ont accepté de financer, le Projet de Promotion de Partenariats Rizicoles dans le Delta du Fleuve Sénégal (3PRD). Comme le nom l'indique, il porte sur un ensemble d'actions et de stratégies impliquant les acteurs publics et privés de la filière rizicole et vise à renforcer les capacités de production dans la VFS. Dès le départ, les questions de sécurisation et de rentabilité des investissements ont appelé à la définition claire d'objectifs et surtout la prise d'engagements par les principaux acteurs impliqués dans la gestion et/ou l'exploitation du périmètre, en particulier la Commune de Diama, la SAED et les attributaires de parcelles (au total, le projet a appuyé la mise en place de 147 exploitations de tailles variables : 5 ha, 10 ha, 25 ha, 50 ha).

Le contrat tripartite a ainsi été élaboré, et vient en complément de la CDI. Il a pour objet de définir les conditions et engagements des différentes parties et un calendrier à respecter pour atteindre des objectifs de gestion, d'entretien et de mise en valeur de la superficie attribuée correspondant aux normes de la CDI et à celles recherchées dans le cadre du Projet 3PRD. Les principaux compléments par rapport à la CDI portent sur l'intensité culturale supérieure (1,7 contre 1) et la durée de l'engagement (5 ans pour le contrat 3PRD et sans limite pour la CDI).

Le contrat est signé entre les parties (Commune de Diama, SAED, attributaires de parcelles) après la notification de l'exploitation à l'attributaire par la Commune de Diama. Il comporte, en outre, le cahier de charges paraphé par l'Attributaire, qui définit les conditions et modalités de gestion de l'exploitation, et qui en est une partie intégrante. Les acteurs directement concernés interviennent spécifiquement sur les points suivants :

- Le conseil municipal pour prononcer la désaffectation (pour une réaffectation à un demandeur remplissant les critères) en cas de non mise en valeur conforme aux dispositions du contrat, de décès ou de retrait volontaire d'un attributaire ;
- Le comité de suivi du périmètre 3PRD (dont les membres du bureau sont choisis parmi les attributaires) pour veiller au respect des engagements du cahier des charges (annexé au contrat tripartite) et prendre toutes décisions s'y rapportant ;
- La SAED pour la sélection des attributaires, sur la base des critères et normes définis.

Ainsi, dans le cadre spécifique de ce périmètre de projet, les règles d'affectation des parcelles ont été adaptées par rapport au cadre juridique en vigueur au Sénégal, en renforçant le rôle de la SAED dans le choix de ces attributaires, par l'élaboration de critères de sélection plus affinés (au-delà de la Loi sur Domaine National, en conformité avec les exigences de la CDI et répondant à un besoin d'intensification culturale). Mais les prérogatives de la commune de Diama ont quand même subsisté, en étant associée à l'ensemble du processus de préparation et en continuant à jouer son rôle dans le processus formel d'affectation. Ces innovations contractuelles et foncières font la spécificité du contrat 3PRD, à côté des contrats de concession et autres.

Analyse SWOT

L'analyse SWOT de la mise en œuvre du contrat 3 PRD met en exergue les points suivants :

Tableau 7: Analyse SWOT de la mise en œuvre du contrat 3PRD de la SAED

| Forces | Faiblesses |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Mise en place effective du comité de suivi du périmètre 3PRD (installé dans les locaux de la SAED à Ross-Béthio), avec un bureau composé de plusieurs commissions et représentant les intérêts des attributaires ; - Effectivité de la mobilisation des redevances et cotisations, à l'exception des frais de bornage que la commune de Diama peine toujours à recouvrer ; - Respect de l'obligation de la double culture pour la plupart des attributaires, à l'exception | <ul style="list-style-type: none"> - Non implication des attributaires au début ; - Mesures d'accompagnements non effectives dans leur entièresité ; - Méconnaissances par beaucoup d'attributaires des principales dispositions du contrat ; - Système d'application des sanctions non opérationnel (difficultés à désaffecter les contrevenants) ; |

| | |
|---|--|
| <p>de ceux rencontrant des difficultés techniques et physiques avec leur parcelle (défaut de planage, problèmes de drainage, salinité, faiblesse du pompage, etc.) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Effectivité de façon globale du remboursement (sans grosses difficultés) des crédits de campagne contractés au niveau des institutions bancaires par bon nombre d'attributaires. | <ul style="list-style-type: none"> - Les charges/redevances liées à l'exploitation considérées comme très lourdes par les attributaires ; - Une insuffisante mise en œuvre des dispositions contractuelles ; - Les difficultés éprouvées par le comité de gestion du périmètre à faire respecter les engagements et porter l'entretien et la maintenance des infrastructures |
| Opportunités | Menaces |
| <ul style="list-style-type: none"> - Possibilités de répliation du modèle 3PRD ailleurs dans la VFS et au Sénégal, avec des adaptations aux réalités des zones ciblées, en capitalisant les aspects jugés positifs (intensification culturelle, modernisation des EXAF – ceux ayant des moyens –, accords multipartites, etc.) | <ul style="list-style-type: none"> - Faible implication de la commune dans la gestion du périmètre ; - Défaut de suivi de la mise en valeur par la commune, conformément à ses engagements ; - Pas de place pour les petits propriétaires terriens (la plupart des anciens occupants faisant partie de cette catégorie n'ont pas pu mobiliser la contrepartie nécessaire à l'aménagement) |

5.5 ANALYSE COMPARATIVE

L'analyse comparative des modalités de contractualisation intègre les procédures de l'ensemble des 5 SAGI²¹, afin d'être la plus exhaustive possible. Les critères d'analyse retenus sont les suivants :

- Le format des modalités contractuelles (signataires, langues, durée),
- Les engagements de la SAGI ;
- Les engagements de l'exploitant,
- Le lien entre contractualisation et sécurisation foncière,
- Le lien entre contractualisation et dimension culturelle,
- Le régime de révision des modalités contractuelles,
- Le régime des sanctions.

²¹ A l'exception de la SODAGRI, dont la seule modalité de contractualisation est la CDI, dont le contenu est identique à celui de la SAED

Tableau 8 : Analyse comparative des modalités contractuelles entre les SAGI et les exploitants

| | Bagrépôle | ODRS | ON | ONAHA | SAED |
|---|---|--|--|--|---|
| Intitulé des documents contractuels | <p>Cahier des charges spécifiques pour l'exploitation familiale</p> <p>Cahier des charges spécifiques pour les agro-investisseurs</p> | <p>Cahier des charges</p> | <p>Contrat annuel d'exploitation</p> <p>Permis d'exploitation agricole</p> <p>Bail ordinaire (sur terres non aménagées)</p> <p>Bail emphytéotique (sur terres non aménagées)</p> | <p>Contrat d'occupation de parcelles</p> | <p>CDI²²</p> <p>Contrat 3PRD</p> |
| Modalités des documents contractuels | <p>Signataires : exploitant, Bagrépôle</p> <p>Langue : français</p> <p>Durée : non précisée</p> | <p>Signataires : exploitant, ODRS</p> <p>Langue : français</p> <p>Durée : non précisée</p> | <p>Signataires : exploitant, ON</p> <p>Langue : français</p> <p>Durée :</p> <p>Contrat annuel d'exploitation : 1 an renouvelable par tacite reconduction</p> <p>Permis d'exploitation agricole : durée indéterminée (peut être demandé après 3 ans d'exercice du</p> | <p>Signataires : ONAHA, exploitant, commune</p> <p>Langue : français</p> <p>Durée : 10 ans renouvelables par tacite reconduction</p> | <p>Signataires : SAED, exploitant, commune</p> <p>Langues : français</p> <p>Durée : pas de durée pour la CDI ; 5 ans pour le contrat 3PRD</p> |

²² Pm : la SAED a mis en place des contrats de concession des aménagements et des équipements hydroagricoles pour chaque AHA avec une Union de producteurs



| | | | | | |
|-----------------------------|---|---|--|--|---|
| | | | <p>contrat annuel d'exploitation)</p> <p>Bail ordinaire : 30 ans</p> <p>Bail emphytéotique : 50 ans</p> | | |
| Engagements des SAGI | <p>Entretien des ouvrages et réseaux primaires et secondaires</p> <p>Sécurisation des droits fonciers</p> <p>Aménagement des zones d'habitation</p> <p>Appui conseil aux exploitants</p> <p>Non remise en cause des droits de propriété foncière en cas de non-paiement de la redevance sur l'eau</p> | <p>Conseil et formation des exploitants et de leurs organisations</p> <p>Production de semences sélectionnées</p> <p>Fourniture du débit d'eau aux sous-secteurs</p> <p>Entretien des ouvrages hydroagricoles et des pistes d'accès</p> | <p>Contrat annuel d'exploitation : non précisé</p> <p>Permis d'exploitation agricole : non précisé</p> <p>Bail ordinaire : engagement limité de l'ON à la fourniture « selon le calendrier hydrique »</p> <p>Bail emphytéotique : engagement limité de l'ON à la fourniture « selon le calendrier hydrique »</p> | <p>Fourniture des moyens de production (intrants et matériel agricole)</p> <p>Entretien et renouvellement du matériel hydroagricole</p> <p>Formation technique des exploitants</p> <p>(Pm : la gestion de la ressource en eau est déléguée par l'ONAHA aux Associations des Usagers de l'Eau d'Irrigation)</p> | <p>Pour la CDI²³ : la création des conditions optimales de pratique d'une agriculture irriguée de qualité, à travers la réalisation des infrastructures structurantes garantissant la disponibilité de l'eau pour les usagers</p> <p>Pour le contrat 3PRD : les engagements de la SAED sont beaucoup plus précis sur les services fournis en matière d'eau et d'entretien des réseaux et ouvrages, ainsi que d'accompagnement des exploitants.</p> |

²³ Il est à noter que la commune signataire également de la CDI s'engage à gérer le processus d'affectation des terres en référence à la CDI et le suivi de la mise en valeur par l'attributaire.

| | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| <p>Engagements des exploitants</p> | <p>Mise en valeur des parcelles et maintien de la fertilité des sols Adhésion à une organisation de producteurs Paiement des charges et redevances</p> | <p>Respect du calendrier cultural Respect du calendrier de tours d'eau Entretien du réseau tertiaire et quaternaire d'eau Paiement des redevances avant le démarrage des cycles d'exploitation</p> | <p>Contrat annuel d'exploitation : « accomplissement correct des opérations cultivables » ; paiement des redevances Permis d'exploitation agricole : mise en valeur, entretien des réseaux d'irrigation, paiement des redevances Bail ordinaire : réalisation des investissements prévus dans le projet d'étude de faisabilité ; entretien du réseau hydraulique ; paiement des redevances eau Bail emphytéotique : idem bail ordinaire</p> | <p>Mise en valeur de la parcelle attribuée Paiement des redevances Adhésion aux associations professionnelles mise en place sur le périmètre Destiner les surplus commercialisables à la structure officielle destinée à cette fin</p> | <p>Dans la CDI, l'attributaire s'engage à mettre en valeur sa parcelle et à entretenir le réseau, ainsi qu'à payer ses charges et redevances. Dans le contrat 3PRD, un cahier des charges joint en annexe stipule de façon plus précise que la CDI les obligations de l'attributaire. Celles-ci concernent la mise en valeur de l'exploitation, l'entretien des infrastructures et équipements fournis, le paiement des charges</p> |
| <p>Lien entre contractualisation et sécurisation foncière</p> | <p>Pas de lien direct (bail emphytéotique ou titre foncier attribué aux exploitants) Le principe de la sanction pour non-paiement de la redevance sur l'eau et</p> | <p>Le cahier des charges est joint à la Lettre d'attribution de parcelles</p> | <p>Contrat annuel d'exploitation : contrat précaire Permis d'exploitation agricole : le permis constitue un document de sécurisation foncière</p> | <p>L'article 2 du contrat d'occupation de parcelles précise que celui-ci confère un droit d'occupation à titre temporaire. Il est précisé également que le contrat sera inscrit sur le titre foncier du</p> | <p>Pas de lien direct pour la CDI (affectation des parcelles gérée par les communes) Pour le contrat 3PRD : l'affectation des parcelles aménagées est liée au processus de sécurisation foncière</p> |

| | | | | | |
|--|---|--|--|--|---|
| | de la sécurisation foncière coupe le lien entre contractualisation et sécurisation foncière | | Bail ordinaire : le bail constitue un document de sécurisation foncière Bail emphytéotique : le bail constitue un document de sécurisation foncière | périmètre (quand celui-ci a été créé) Le contrat mentionne aussi les règles d'usages, fructus et abusés liés à l'occupation de la parcelle | gérée au niveau communal |
| Lien entre contractualisation et dimension culturelle | Liberté donnée aux exploitants des options culturelles « parmi celles données par Bagrépôle » | Le cahier des charges est très précis sur les aspects cultureux | Contrat annuel d'exploitation : non précisé Permis d'exploitation agricole : peu précisé (se conformer aux normes techniques, intensifier les cultures) Bail ordinaire : peu précisé (se limite à indiquer le type de culture principal) ; Bail emphytéotique : idem bail ordinaire | Non clairement défini. Les aspects cultureux sont du ressort de la coopérative instaurée sur chaque périmètre aménagé, à laquelle les exploitants sont obligés d'adhérer | Pour la CDI : lien assez succinct (engagement à réaliser une intensité culturelle égale à 1) Pour le contrat 3PRD : engagement à réaliser une intensité culturelle égale à 1,7, et de respecter strictement les calendriers cultureux de la SAED |
| Régime de révision | Non prévu | Rendu possible dans le cahier des charges, mais conditions et objet non précisés | Contrat annuel d'exploitation : non prévue Permis d'exploitation agricole : non prévue | Non prévu | Prévu pour la CDI mais non opérationnel Prévu pour le contrat 3PRD (en théorie après |



| | | | | | |
|-----------------------------|---|--|---|--|--|
| | | | Bail ordinaire : non prévue Bail emphytéotique : non prévue | | avis du comité de suivi du périmètre ²⁴) |
| Régime des sanctions | Précisé dans le cahier des charges, les sanctions portent sur le non-respect des engagements contractuels de l'exploitant, et les mesures mises en œuvre vont de la suspension d'exploitation au retrait de la parcelle | Précisé dans le cahier des charges, les sanctions ne portent que sur le non-respect du calendrier cultural et l'entretien des ouvrages (pas sur la redevance). Les sanctions peuvent aller jusqu'à l'expulsion de la parcelle. | Contrat annuel d'exploitation : non renouvellement du contrat en cas de non mise en valeur ou non-paiement des redevances Permis d'exploitation agricole : rupture du permis en cas de non mise en valeur ou non-paiement des redevances Bail ordinaire : le bail peut être rompu en cas de non-paiement de redevance et non mise en valeur Bail emphytéotique : idem bail ordinaire | Le contrat peut être rompu pour défaut de paiement, pour non mise en valeur ou pour non-respect des consignes d'exploitation | Pour la CDI : l'absence de mise en valeur peut entraîner la désaffectation, procédure gérée au niveau de la commune signataire de la Charte. Pour le contrat 3PRD : pas de sanction prévue formellement (il est mentionné que le TGI de Saint-Louis est compétent en cas de litige) |

²⁴ Ce comité de suivi n'a pas encore été mis en place.

Ce tableau comparatif amène à formuler un certain nombre de commentaires suivants :

Sur les engagements des SAGI

Les engagements des SAGI portent systématiquement sur la fourniture de la ressource hydrique et l'entretien des réseaux et ouvrages principaux de desserte des parcelles. L'encadrement des producteurs (appui-conseil), la fourniture de semences ou d'intrants particuliers ne sont pas mentionnés dans tous les contrats, et de façon diverse quand ils le sont.

C'est au niveau du contrat tripartite 3PRD utilisé par la SAED sur la commune de Diama que les engagements sont le plus précis.

Sur les engagements des exploitants

La mise en valeur de la parcelle constitue toujours une obligation de l'exploitant. Par contre, la nature des cultures réalisées et le degré d'intensité culturale ne sont pas spécifiées de façon homogène. Ces caractéristiques sont corrélées au degré d'implication des SAGI dans le processus d'encadrement des exploitants évoqué à l'alinéa précédent. Plus le niveau d'encadrement est important, et plus les engagements contractuels des exploitants sont précis et exigeants.

L'entretien des ouvrages et réseaux à l'intérieur des parcelles (dit réseaux tertiaires, voire quaternaires), ainsi que le paiement des redevances, sont également et de façon systématique indiqués dans les contrats, le non-paiement de ces redevances étant susceptibles de remettre en cause l'affectation de la parcelle à l'exploitant, à l'exception notable de Bagrèpôle, où les droits fonciers des exploitants sont davantage sécurisés.

Là aussi, c'est le contrat tripartite 3PRD qui est le plus précis sur les engagements des exploitants.

Sur les engagements des tiers

Au niveau de la SAED, de la SODAGRI et de l'ONAHA, la commune est également signataire des documents contractuels. Pour la dernière, cette signataire n'est pas assortie d'engagement spécifique. Il en est autrement pour la CDI utilisée au niveau de la SAED et de la SODAGRI et dont la commune signataire. Il est rappelé que la commune qui est responsable du processus d'affectation des terres, s'engage à assurer le suivi de la mise en valeur des parcelles, dont le non-respect est susceptible d'entraîner le retrait de ces parcelles, selon un processus également géré au niveau communal.

Pour le contrat tripartite 3PRD, l'engagement de la commune est plus précis, prévoyant en particulier la délivrance d'un certificat annuel de mise en valeur, la mise en place d'un comité de suivi des engagements tripartites, l'inscription de l'affectation des parcelles sur le registre foncier communal et leur enregistrement dans le SIF.

Sur les sanctions

Les sanctions relèvent toujours de l'absence de mise en valeur de la parcelle et du défaut d'entretien des ouvrages et réseaux hydroagricoles qui sont sous la responsabilité de l'exploitant. Les sanctions peuvent prévoir différentes mesures qui vont de l'avertissement au retrait de la parcelle, en passant pour la rupture de la fourniture d'eau.

Le défaut de paiement des redevances constitue également un motif de sanction qui peut également aller jusqu'au retrait de la parcelle, à l'exception notable de Bagrèpôle, qui a supprimé le lien entre

paiement de la redevance et sécurisation foncière. Ceci vient notamment du fait qu'une partie des exploitants (anciens PAP) disposent d'un titre foncier qu'il serait juridiquement difficile de retirer.

Sur le rôle des instances intermédiaires

Dans toutes les SAGI, des instances intermédiaires ont été créées, avec des rôles bien déterminés portant notamment sur l'affectation et le retrait des parcelles (toutes les SAGI à l'exception de celles du Sénégal, cf. chapitre 5), la gestion des infrastructures hydrauliques, l'appui-conseil des exploitants, la fourniture d'intrants et de semences, voire la commercialisation de la production agricole. L'existence et le rôle de ces instances a bien sûr un impact sur le niveau et le degré d'exigence des relations contractuelles entre les SAGI et les exploitants. En effet, ces derniers peuvent avoir des engagements contractuels précis avec certaines instances intermédiaires qui se superposent ou s'ajoutent à ceux vis-à-vis des SAGI (par exemple, dans le cas de l'ONAHA, les producteurs s'engagent à destiner les surplus produits à la coopérative à laquelle ils doivent adhérer).

5.6 RECOMMANDATIONS

A l'issue de ce travail d'analyse comparée, les recommandations suivantes peuvent être formulées à l'endroit de l'ensemble des SAGI :

Sur la phase préparatoire du contrat :

- Veiller à l'élaboration du document contractuel dans un processus réellement inclusif, de façon à faciliter son appropriation, en particulier par les exploitants ;
- Simplifier le contenu des contrats, en limitant les informations à caractère général, en privilégiant les engagements contractuels formulés de façon claire et concise ;
- En fonction des contextes locaux et du degré de compréhension des langues officielles, prévoir la traduction des contrats en langues locales.

Ces recommandations sont opérationnelles, et ne nécessitent pas de textes d'application particuliers. Elles sont donc reproductibles en l'état à l'ensemble des SAGI sans devoir engager un travail juridique spécifique.

Sur le contenu du contrat :

- Définir de façon précise dans les contrats d'attribution de parcelle, les conditions et engagements des différentes parties et un calendrier à respecter pour atteindre des objectifs de gestion spécifiques à chaque SAGI ;
- Homogénéiser les modalités contractuelles au sein d'une même SAGI afin d'éviter la logique « projet » susceptible de générer des dispositions différentes d'un périmètre à l'autre en fonction des partenaires impliqués ; toutefois cette recommandation n'interdit pas de promouvoir des démarches innovantes sur des périmètres spécifiques, sous réserve que les enseignements tirés de ces expérimentations puissent être reproduits à grande échelle ;
- Assurer la parfaite information des bénéficiaires sur les engagements contractuels, notamment en leur transmettant une copie physique des contrats.



La mise en œuvre de ces recommandations nécessite a priori un travail juridique et institutionnel spécifique adapté à chaque pays, en fonction des missions dévolues aux SAGI et à leurs objectifs de production, au rôle des organismes paritaires dans le suivi des engagements des attributaires, et au contexte relatif à la décentralisation et aux compétences des collectivités locales.

Sur l'utilisation du contrat

- Utiliser les documents contractuels entre les SAGI et les usagers / affectataires comme un outil de gestion « au quotidien » des relations entre les deux parties ;
- Veiller à ce que les engagements de la SAGI soient respectés afin de renforcer la crédibilité du contrat, en particulier en matière de fourniture de la ressource en eau ;
- Instaurer un suivi périodique et régulier de la mise en valeur des parcelles par la structure chargée de cette mission, prenant en compte les engagements contractuels de l'exploitant (degré de mise en valeur, type de culture, entretien des ouvrages...);
- Mettre en place une organisation efficiente de suivi des contrats entre les services concernés au niveau des SAGI (entre services, entre niveau local et central).

Ces recommandations sont opérationnelles, et ne nécessitent pas de textes d'application particuliers. Elles sont donc reproductibles en l'état à l'ensemble des SAGI sans devoir engager un travail juridique spécifique.

Sur la diffusion et la communication des contrats

- Veiller à ce que les exploitants aient une copie physique des contrats ;
- Privilégier un format court et simplifié des contrats, précisant clairement les engagements des signataires et se limitant à ces engagements ;
- Etudier le cas échéant l'intérêt de traduire les contrats en langues locales.

Ces recommandations sont opérationnelles, et ne nécessitent pas de textes d'application particuliers. Elles sont donc reproductibles en l'état à l'ensemble des SAGI sans devoir engager un travail juridique spécifique, sauf si le contenu des contrats est précisé par voie réglementaire.

Sur les sanctions

- Elaborer un régime de sanctions qui soit clair et réaliste, gradué en fonction des atteintes portées aux engagements contractuels ;
- Appliquer effectivement les sanctions prévues dans les documents contractuels en cas de non-respect des engagements des bénéficiaires, y compris en allant jusqu'au retrait des parcelles.
- Prévoir un système de suivi des sanctions, le cas échéant en mettant en place une structure *ad hoc* au sein de la SAGI.

Ces recommandations sont opérationnelles, et ne nécessitent pas de textes d'application particuliers. Elles sont donc reproductibles en l'état à l'ensemble des SAGI sans devoir engager un travail juridique spécifique.

6 ANALYSE COMPAREE DES INSTRUMENTS D'AMENAGEMENT DE L'ESPACE AGRICOLE / GESTION PLANIFIEE DU FONCIER

6.1 PLAN D'OCCUPATION ET D'AFFECTATION DES SOLS - SAED

6.1.1 ANALYSE DE L'INSTRUMENT

Présentation / objectifs

Le Plan d'Occupation et d'Aménagement des Sols (POAS) est un outil de planification spatiale qui vise, à travers l'instauration d'un dialogue permanent entre les élus et les différents acteurs et usagers de l'espace, à asseoir une gestion foncière efficiente qui intègre les différents systèmes de production et modes d'occupation du sol dans une logique de développement durable. Son cadre juridique n'est pas strictement défini, mais il fait écho au Code général des collectivités territoriales où il est demandé aux collectivités territoriales de se doter d'un plan général d'occupation des sols.

Son élaboration consiste donc à établir un consensus entre les acteurs locaux d'un territoire, sur une répartition de l'espace entre les usages reconnus prioritaires et des règles pour leur cohabitation. Les objectifs visés dans le POAS sont les suivants :

- Clarifier la situation foncière dans les communes ;
- Intégrer les différentes activités liées au sol ;
- Renforcer la démocratie locale à travers une implication des populations dans le choix, la prise en charge et le suivi des actions de développement à la base.

A partir de sa 6ème Lettre de Mission (1999 – 2001), la SAED s'est vu assigner l'objectif d'appuyer la réalisation de POAS sur l'ensemble de son périmètre d'intervention. Pour ce faire, la SAED a mis en place, au niveau de chacune de ses délégations, une équipe opérationnelle avec des agents initiés à la démarche et en mesure d'animer les opérations pour les communes de la zone. Dans cette optique, la SAED a bénéficié de l'appui de l'AFD pour la réalisation des POAS dans 43 communes, dans le cadre du Programme d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal (PACR-VFS). Avec l'extension de la zone d'intervention de la SAED dans la zone du Lac de Guiers, 46 communes disposent à ce jour d'un POAS, dont certains ont déjà été mis à jour.

Au regard de l'exercice de différenciation des règles et des outils de gestion foncière, le POAS peut être considéré comme un outil.

Analyse SWOT

L'analyse SWOT de la mise en œuvre du POAS au niveau de la SAED met en exergue les points suivants :

Tableau 13 : Analyse SWOT de la mise en œuvre du POAS de la SAED

| Forces | Faiblesses |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Mission d'appui au développement rural inscrit dans les statuts de la SAED - Profondeur historique de l'intervention de la SAED en matière d'appui à l'aménagement du territoire (depuis plus de 20 ans), compétences internes avérées - Lien entre gestion foncière, gestion des ressources naturelles et aménagement du territoire (Cf. chapitre 7.5 SIF) | <ul style="list-style-type: none"> - Fondement juridique des POAS imprécis - Difficulté pour la mobilisation effective des acteurs, volonté parfois insuffisante de certains responsables de collectivités territoriales - Conflits de compétence (Chefs de village – Conseil de la collectivité, etc.) - Délibérations relatives aux affectations foncières sans se référer au POAS - Faible implication des services techniques autres que la SAED et accompagnement insuffisant des services techniques dans la mise en œuvre - Matérialisation des usages du sol difficile sur le terrain (par ex couloirs de passage des troupeaux) - Absence d'affichage / diffusion des cartes en mairie et dans les villages |
| Opportunités | Menaces |
| <ul style="list-style-type: none"> - Processus de mise en œuvre de la décentralisation, progressif et non remis en cause - Nombreux projets de PTF intervenant dans la vallée du fleuve Sénégal, mobilisant des financements sur les questions d'aménagement du territoire | <ul style="list-style-type: none"> - Constance dans les positions entre usagers des ressources naturelles et persistance des conflits d'intérêt entre usagers - Difficultés à se départir des pratiques et coutumes - Ingérence du politique dans les choix prioritaires, ambiance conflictuelle au sein de certaines équipes municipales, logique de « rupture systématique » en cas de changement d'équipe - Moyens des collectivités territoriales limités, |

6.1.2 ANALYSE COMPAREE AVEC LES AUTRES SAGI

Au niveau de Bagrépôle

La Loi 024-2018 d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du Burkina Faso précise les différents instruments de planification territoriale. Au niveau communal, cette Loi institue les schémas directeurs d'aménagement et de développement durable. A ce stade, ces documents sont essentiellement concentrés dans les zones urbaines. Le Code Général des Collectivités Locales – art. 224 - prévoit également l'élaboration de Plans Communaux de Développement (PCD), procédures plus légères et plus adaptées en zone rurale.

Ce sont d'ailleurs des PCD qui existent dans le périmètre d'intervention de Bagrépôle. La SAGI prend d'ailleurs en compte certaines priorités définies dans les PCD pour les inscrire dans ses propres activités. Mais elle n'intervient pas directement dans le processus d'élaboration de ces documents de

planification du développement, d'une autre façon qu'en tant qu'acteur local contribuant au développement communal.

Au niveau de l'ODRS

Au Mali, la Loi 2017-019 d'orientation pour l'aménagement du territoire institue le Schéma Communal d'Aménagement du Territoire. Par ailleurs, les communes peuvent également élaborer et mettre en œuvre leur Plan de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC - outil inscrit dans le Code des Collectivités Territoriales).

Au niveau des périmètres d'intervention de l'ODRS, des PDESC ont été élaborés, mais sans intervention directe de l'ODRS. Il convient de signaler toutefois que dans le cadre de la révision de ces PDESC, l'ODRS est impliqué indirectement au travers des Comités Locaux de l'Eau, invités aux réunions communales (l'ODRS est membre des CLE, et en assure même la présidence dans la zone de Sélingué).

Au niveau de l'ON

Le contexte est identique à celui de l'ODRS évoqué précédemment. Cependant, l'ON a élaboré son propre schéma directeur de développement, et a mis en place un dialogue régulier avec les communes dans le cadre de la préparation et la mise en œuvre par ces dernières de leur PDESC.

Au niveau de l'ONAHA

Le cadre juridique relatif à l'aménagement du territoire est fixé par la Loi 2001-032 portant orientation de la politique d'aménagement du territoire. Il ne mentionne pas l'existence de document de planification à l'échelle locale en milieu rural, le niveau de planification s'arrêtant à l'échelon régional (schéma régional d'aménagement du territoire). Il ne semble pas par ailleurs que d'autres outils de planification, comme des plans communaux de développement, soient prévus par les textes en vigueur.

Au niveau de la SODAGRI

La SODAGRI se situe dans le même cadre juridique que la SAED. Par ailleurs, et conformément à sa mission d'agence de développement local et d'appui à l'organisation de l'espace rural, la SODAGRI doit appuyer les collectivités locales pour la mise en œuvre des POAS. Ce processus a été entamé dans le cadre du Projet PADERBA (financement AFD) au début des années 2000.

La SODAGRI avec l'appui de ses partenaires – Projets Tiers Sud financé par l'AFD et PARIIS financé par la Banque Mondiale - a engagé un programme d'appui à l'élaboration de nouveaux POAS, au nombre de 30. La SODAGRI est maître d'œuvre et facilitatrice du dispositif. Pour les communes intégrées dans le périmètre d'intervention du Projet Tiers Sud, c'est l'UGP qui conduit le processus.

6.1.3 RECOMMANDATIONS

A l'issue de ce travail d'analyse comparée, il apparaît que les règles en vigueur en matière de planification territoriale et les missions dévolues aux SAGI dans ce domaine dépendent fortement des contextes spécifiques de chaque SAGI. Aussi, les recommandations qui sont formulées ci-dessous ne sont pas forcément applicables *in extenso* :

- Les SAGI sont des acteurs du développement local et de la gestion des ressources naturelles. A ce titre, elles devraient veiller à travailler de concert avec les acteurs locaux, en premier lieu les instances décentralisées, de façon à assurer, d'une part, le partage d'informations et la concertation entre ces différents acteurs, et d'autre part, la cohérence des actions mises en œuvre sur le territoire.
- Dans ce cadre, l'élaboration des documents de planification territoriale constituerait un moyen et un moment privilégiés, auxquels les SAGI doivent être en capacité de prendre part.
- La participation des SAGI aux dispositifs de mise en œuvre de ces documents devrait également contribuer à la cohérence du développement territorial.

6.2 SYSTEME D'INFORMATION FONCIER - SAED

6.2.1 ANALYSE DE L'INSTRUMENT

Présentation / objectifs

Un Système d'Information Foncier (SIF) est un système conçu pour enregistrer, stocker et diffuser, les informations sur la tenure foncière et sur l'assiette, ainsi que sur d'autres informations (quantitatives, qualitatives, alphanumériques, géographiques) qui peuvent être fonctionnellement reliées et référencées relativement au parcellaire et/ou au territoire communal. Son objectif principal est ainsi la maîtrise de l'information foncière, de manière efficiente, efficace et transparente. De manière spécifique, le SIF permet d'avoir :

- Une visibilité immédiate sur le territoire (zones déjà affectées suivant des usages précis, potentiel foncier disponible, projection sur l'occupation des sols en fonction des besoins identifiés, etc.) ;
- Une aide à la prise de décision ;
- Une traçabilité et une fiabilité des délibérations foncières ;
- Une gestion transparente et efficiente du foncier.

Dans le cas de la SAED, le SIF intègre les données issues des POAS et de la mise en œuvre de la CDI, et également celles relatives aux affectations foncières gérées au niveau communal. C'est un système qui regroupe les fonctionnalités essentielles suivantes :

- Gestion (au niveau communal) : création, suivi des dossiers de demande d'affectation, de désaffectation, de régularisation ou de formalisation, etc.
- Consultation des pièces existantes, recherche de références par type (propriétaire, usage, date délibération, numéro d'identification de parcelle, statistiques, historiques etc.).
- Visualisation des données spatiales et/ou territoriales (parcelles, localités, infrastructures, contours administratifs) ;
- Analyse cartographique ou spatiale (discrimination des objets graphiques suivant des paramètres ou variables définis).

- Sauvegarde et mise à jour des informations sur le parcellaire, sur les données des attributaires, etc.

Au regard de l'exercice de différenciation des règles et des outils de gestion foncière, le SIF peut être considéré exclusivement comme un outil.

Analyse SWOT

L'analyse SWOT du SIF mis en place au niveau de la SAED met en exergue les points suivants :

Tableau 9 : Analyse SWOT du SIF de la SAED

| Forces | Faiblesses |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Fonction SIF institutionnalisée au sein de la SAED - Forte capacité d'exploitation du SIF grâce à la compétence et le niveau des agents concernés - Logiciel open source gratuit (même si le développement de l'application SIF a eu un coût) - Mise en place de SIF communaux (16 communes), relais d'informations foncières avec des agents formés et des bureaux équipés | <ul style="list-style-type: none"> - Données foncières incomplètes dans certaines communes - Faible mise à jour des données du SIF - Pas de dispositif institutionnalisé de suivi du SIF au niveau des partenaires locaux impliqués - Pas d'harmonisation des interventions des Projets en matière d'information foncière |
| Opportunités | Menaces |
| <ul style="list-style-type: none"> - Existence préalable d'un SIG au niveau de la SAED répertoriant tous les aménagements hydroagricoles (fonds cartographique, maîtrise technique) - Nombreux projets de PTF intervenant dans la vallée du fleuve Sénégal, mobilisant des financements sur les aspects cartographiques | <ul style="list-style-type: none"> - Déficit de ressources humaines au niveau communal - Problème de maîtrise technique des outils au niveau communal - Engagement insuffisant des autorités politiques locales - Problème de gestion et de maintenance de l'équipement et des outils - Absence de stratégies locales de pérennisation - Question en suspens concernant la problématique de l'intégration du NICAD²⁵ dans le SIF |

6.2.2 COMPARAISON AVEC LES AUTRES SAGI

²⁵ NICAD : Numéro d'identifiant cadastral, mis en place par les services du cadastre pour identifier et localiser chaque parcelle

La comparaison avec les autres SAGI sur l'existence et la fonctionnalité des SIF met en évidence les points suivants :

Au niveau de Bagrépôle

Bagrépôle dispose d'un SIG, comprenant les données cartographiées des voies et aménagements hydro-agricoles, ainsi que les limites du parcellaire (qui sont donc géoréférencées). Ce SIG est hébergé au niveau central, au sein de la Direction de la Valorisation économique. L'application utilisée est le logiciel open source QGIS.

Il n'existe pas encore de SIF. Son élaboration avait été engagée en 2020 puis reportée faute de financement. Mais un tel outil reste un objectif de Bagrépôle.

Au niveau de l'ODRS

Il n'existe pas de SIG et à fortiori de SIF au sein de l'ODRS. La mise en place d'un SIG figure cependant dans ses objectifs.

L'identification de parcelles est effectuée uniquement au travers d'un système de codification en fonction du réseau d'irrigation primaire et secondaire qui dessert la parcelle.

Au niveau de l'ON

L'ON dispose d'un outil informatique à vocation généraliste, le Système d'Information Globale de l'ON (SIGON), mais dont le volet SIG n'est pas opérationnel. La Direction de l'Aménagement et de la Gestion Foncière (DAGF) de l'ON a élaboré ses propres outils SIG, basés sur les logiciels MAPINFO et ARCGIS, pour entamer le travail de recensement parcellaire, qui reste actuellement très limité.

Les difficultés de l'ON sur ce point sont principalement les suivantes :

- Manque d'agent qualifié (un seul) ;
- Insuffisance et obsolescence du matériel informatique (y compris les applications) ;
- Absence de réseau informatique.

Par ailleurs, l'outil est uniquement utilisé au niveau central.

Toutefois, l'ON a pour objectif de mettre en place un Système d'Information et de Gestion Foncière (SIGEF), déployé dans l'ensemble de ses sites. Cet objectif est intégré dans un nouveau projet financé par la KfW, qui devrait démarrer en 2022, comportant une phase test et un déploiement dans la zone de N'Débougou.

Au niveau de l'ONAHA

L'ONAHA dispose d'un SIG alimenté par différents types de données, dont en premier lieu les aménagements hydro-agricoles. Les parcelles sont également géoréférencées et les données intégrées au SIG (numéro de parcelles, codes, nom des attributaires), ce qui confère au SIG la dimension d'un SIF. Celui-ci est opérationnel aux niveaux central et régional. Les logiciels informatiques utilisés sont ArcGIS et QGIS.

Le SIF est utilisé pour la gestion des contrats d'occupation des parcelles, la maîtrise de l'intégrité physique des périmètres et la stabilisation des unités parcellaires retenues.

Au niveau de la SODAGRI

La SODAGRI ne dispose pas de SIG, même si certaines données sont géoréférencées (aménagements hydro-agricoles, limites du parcellaire). La mise en place d'un SIG constitue un objectif de la SAGI.

6.2.3 RECOMMANDATIONS

A l'issue de ce travail d'analyse comparée, les recommandations suivantes peuvent être formulées à l'endroit de l'ensemble des SAGI :

- La mise en place d'un SIF est un élément indispensable de gestion foncière rationnelle, sécurisée, efficace et transparente au niveau des périmètres des SAGI, surtout quand celles-ci ont pour mission d'assurer la conduite du processus d'affectation des parcelles. Sa mise en œuvre dans toutes les SAGI est donc recommandée.
- Dans cette optique, le géoréférencement systématique des parcelles délimitées et attribuées est un prérequis indispensable.
- La fonction SIF doit être institutionnalisée au sein des SAGI, et les informations collectées doivent pouvoir être exploitées par l'ensemble des services, et mises à disposition des partenaires locaux, notamment les structures partenariales de gestion des processus d'affectation et de retrait des parcelles.
- En ce sens, les agences déconcentrées des SAGI (quand elles existent) doivent pouvoir, à minima, consulter le SIF afin de les assister dans leurs missions quotidiennes au plus près des usagers, voire dans un second temps, être en capacité d'alimenter le SIF par des données gérées au niveau local.
- L'utilisation de logiciels Open source paraît l'option à privilégier de façon à éviter les coûts d'acquisition de licence et de mise à jour. Cependant, il convient de veiller à ce que les droits de propriété des applications développées le plus souvent par un prestataire soient ensuite totalement transférés aux SAGI ;
- Les SIF doivent pouvoir être exploités de façon plus générale en tant qu'outil de connaissance du territoire et d'aide à la décision en matière de développement territorial, par l'intégration de données cartographiques sur l'occupation et l'usage des sols ;
- A terme, dans un objectif de transparence, les données du SIF doivent pouvoir être mises à disposition des usagers au travers d'un web portail permettant l'accès à distance des informations parcellaires.

Ces recommandations sont de caractère opérationnel et s'appliquent donc à toutes les SAGI, car elles ne sont pas tributaires de contexte ou d'aménagement juridique spécifiques.

7 CONCLUSION GENERALE ET SUITE A DONNER

7.1 CONCLUSION GENERALE

Le présent rapport d'analyse comparée des instruments de gestion foncière constitue la 4^{ème} et avant-dernière étape du chantier foncier « Règles et outils adaptés aux grands aménagements collectifs publics en zones SAGI », démarré le 1^{er} Septembre 2020. Pour rappel, les trois premières composantes portaient sur i) la phase de démarrage, ii) l'élaboration d'un inventaire des règles et des outils de gestion foncière, iii) la réalisation des analyses diagnostics des règles et outils de gestion foncière.

L'objectif de cette 4^{ème} composante était de réaliser une analyse comparée des instruments de gestion foncière au sein des différentes SAGI, en effectuant un regard croisé des éléments de conception et de composition des instruments permettant d'évaluer le niveau de répliquabilité de ces derniers. Cette répliquabilité, étudiée au travers d'une analyse SWOT, a permis d'inscrire chaque instrument dans son contexte juridique national de gouvernance foncière et dans le contexte spécifique des missions dévolues à chaque SAGI quant à la sécurisation foncière.

Cette 4^{ème} composante s'est ainsi organisée autour des tâches suivantes :

- Tâche 1 : Définition des contextes juridiques nationaux de gouvernance foncière et définition des missions allouées à chaque SAGI pour la sécurisation foncière sur leurs territoires respectifs ;
- Tâche 2 : Analyse des éléments de similitudes et de différences des instruments de gestion foncière les plus remarquables, identification des expériences susceptibles d'être répliquables dans d'autres contextes ;
- Tâche 3 : Rédaction du rapport provisoire d'état des lieux comparé et transmission à l'AFEID.

Pour la suite, il est prévu deux autres tâches :

- Tâche 4 : restitution du rapport lors d'un atelier sous régional et mise en confrontation des propositions pour une validation ou un ajustement des propositions d'amélioration (cf. chapitre 7.2) ;
- Tâche 5 : prise en compte des commentaires issus de l'atelier sous-régional dans le rapport et nouvelle transmission au client du rapport définitif.

Une attention toute particulière a été accordée à 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 reste essentiellement théorique, et potentiellement discutable**. Par ailleurs, ce travail d'analyse met 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 a été privilégié, de façon à pouvoir faciliter la comparaison de ces instruments réunis sur des thématiques similaires. L'intérêt du présent chantier engagé par le COSTEA est en effet de mettre en exergue les instruments les plus efficaces pour adresser des problématiques spécifiques mais plus ou moins communes à l'ensemble des SAGI. L'établissement des familles thématiques est donc ressorti comme un enjeu fondamental, la distinction entre règles et outils constituant une toile de fond.

En ce sens, les familles suivantes d'instruments ont été identifiées comme étant les plus cohérentes et pertinentes au regard des objectifs du présent chantier : i) modalités d'attribution (ou de retrait) des terres aménagées ; ii) sécurisation foncière des exploitants ; iii) modalités de contractualisation entre les SAGI et les exploitants ; iv) aménagement de l'espace et gestion planifiée du foncier. Au total, 14 instruments remarquables ont été identifiés, et ont fait l'objet d'analyses approfondies dans le rapport.

Pour l'ensemble des instruments analysés, on peut mettre en évidence quelques grands constats qui transcendent les différents contextes nationaux : sur le rôle de l'Etat ; sur l'établissement de dispositifs cohérents mais pas toujours opérationnels - voire pas de du tout dans certains cas - ; sur la généralisation du principe de participation des populations aux instances de décision ; sur l'immatriculation foncière des périmètres aménagés prévue dans les législations nationales – à l'exception du Sénégal – ; sur des fragilités concernant la sécurisation foncière des exploitants ; sur les liens entre sécurisation foncière et paiement des redevances – à l'exception de Bagrèpole – mais parallèlement le contrôle et l'application des sanctions très aléatoires ; sur la diversité des modalités contractuelles entre exploitants et SAGI en particulier sur la dimension culturelle ; sur la faiblesse des outils cartographiques de gestion des zones aménagées – à l'exception de la SAED -.

Ce travail d'analyse permet d'établir un certain nombre de recommandations, qui pour la plupart ont un caractère opérationnel et sont donc applicables sans évolution du cadre juridique.

Conformément à l'objectif initial du présent chantier, la présentation, la mise en débat et la diffusion des résultats de ce travail d'analyse devraient concourir à l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de gestion foncière mieux adaptés et plus efficaces.

7.2 ORGANISATION DE L'ATELIER SOUS-REGIONAL DE CONCERTATION SUR LA GESTION FONCIERE ENTRE SAGI

L'atelier régional finalement imaginé avec le STP du COSTEA se déroulera en deux étapes :

1. Une réunion d'avancement et de présentation des conclusions d'analyse lors du Forum Mondial de l'Eau organisé à Dakar du 21 au 26 mars 2022 ;
2. Un atelier de restitution et de mise en débat des conclusions organisé par le ROA SAGI en liaison avec le STP, qui se tiendra au Sénégal du 23 au 25 mai 2022. Cet atelier associera les 4 chantiers en cours, afin de favoriser un moment d'échanges croisés entre les différentes thématiques abordées dans le cadre de ces chantiers (pour mémoire : foncier, filières, maîtrise d'ouvrage,



transfert). L'ensemble des EC, les points moraux et les points focaux de ces différents chantiers y seront conviés, permettant de confronter largement les conclusions et les recommandations proposées. Il reviendra aux EC d'assurer la restitution, afin de garantir leur plus grande appropriation par les SAGI.

Pour rappel, les recommandations issues des familles d'instruments analysés, et qui seront débattues sont les suivantes :

1. Amélioration des processus d'attribution des parcelles

- Tenir compte des principes fonciers coutumiers unanimement observés par les communautés locales, qui ne sont pas en contradiction avec la constitution et les lois de la République pour élaborer les critères d'attribution des terres aux exploitants. En particulier, il est pertinent de reconnaître des droits prioritaires et de propriété aux autochtones dont les terres sont mobilisées dans le cadre d'un aménagement si la législation nationale le permet et, de conférer des droits sécurisés d'exploitation aux exploitants non autochtones ;
- Au-delà de l'établissement du PV de la liste des attributaires, délivrer des actes spécifiques et individuels, attestant de l'attribution de la parcelle aménagée à chaque exploitant, pour lui permettre de détenir une preuve de la régularité de son installation ;
- Mener des campagnes d'information et de sensibilisation et utiliser des « champions » locaux et nationaux, afin de faire adhérer les populations locales à l'idée de réserver une partie des parcelles aménagées pour des attributions aux groupes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes. ;
- Simplifier, uniformiser et mettre en cohérence au niveau de chaque SAGI, les cadres institutionnels de participation à la gestion foncière ; cela peut se faire en fusionnant en cas de besoin certains comités, en redéfinissant et rationalisant leurs missions et en renonçant aux pratiques de création de comités spécifiques par chaque projet ;
- Assurer l'effectivité et l'efficacité des comités paritaires en renforçant leurs capacités en ce qui concerne la compréhension de l'importance et du contenu essentiel de leur mission ainsi qu'en ce qui concerne l'exigence de se conformer aux principes de bonne gouvernance foncière au niveau local, notamment en matière d'obligation de redevabilité ;
- Assurer un financement pérenne des comités paritaires par exemple en prévoyant une budgétisation sur fonds propres des SAGI, comme c'est le cas au niveau de l'ODRS. Le budget alloué aux comités paritaires devrait être complété par des cotisations d'un montant raisonnable, adapté aux capacités et à la volonté contributive des exploitants ;
- Procéder à la revue, au « dépoussiérage » et à l'adaptation des textes souvent très anciens concernant les terres irriguées.

2. Amélioration de la sécurité foncière des exploitants sur les périmètres aménagés :

- Procéder avant tout aménagement, à la sécurisation foncière des périmètres d'aménagement au nom de l'État ou de la collectivité locale selon les cas, y compris par l'immatriculation foncière lorsque les textes le permettent ;

- Inclure les coûts de la sécurisation foncière des périmètres, particulièrement ceux de leur immatriculation au nom de l'État, dans le budget de l'aménagement, en vue de prévenir les conflits et de garantir les investissements réalisés ;
- Au-delà des PV d'attribution des terres, établir et remettre à chaque exploitant un acte formel individuel établissant la régularité de leur installation ;
- Diversifier les modalités et mécanismes de sécurisation foncière notamment les titres de propriété, les contrats de bail, les contrats d'exploitation, la formalisation des occupations foncières, etc. ;
- Assurer l'informatisation de la procédure d'établissement des titres fonciers et la numérisation de la documentation et conservation foncières ;
- Vulgariser les textes sur les règles et les outils de sécurisation du foncier au sein des SAGI et développer des outils d'information sur les droits reconnus aux exploitants, y compris dans les langues nationales. La vulgarisation des règles et outils de gestion du foncier est importante car de nombreux exploitants affirment avoir entendu parler d'outils de gestion foncière (cahiers des charges par exemple), sans jamais les avoir vus ;
- L'État est invité à assurer l'application effective des textes relatifs à la sécurisation foncière, notamment, lorsque c'est le cas, les textes applicables en matière d'immatriculation des périmètres aménagés au nom de l'État.

3. Amélioration de la contractualisation entre la SAGI et les bénéficiaires

Sur la phase préparatoire du contrat :

- Veiller à l'élaboration du document contractuel dans un processus réellement inclusif, de façon à faciliter son appropriation en particulier par les exploitants ;
- Simplifier le contenu des contrats, en limitant les informations à caractère général, en privilégiant les engagements contractuels formulés de façon claire et concise ;
- En fonction des contextes locaux et du degré de compréhension des langues officielles, prévoir la traduction des contrats en langues locales.

Sur le contenu du contrat :

- Définir de façon précise dans les contrats d'attribution de parcelle les conditions et engagements des différentes parties et un calendrier à respecter pour atteindre des objectifs de gestion spécifiques à chaque SAGI ;
- Homogénéiser les modalités contractuelles au sein d'une même SAGI afin d'éviter la logique « projet » susceptible de générer des dispositions différentes d'un périmètre à l'autre en fonction des partenaires impliqués. Toutefois cette recommandation n'interdit pas de promouvoir des démarches innovantes sur des périmètres spécifiques, sous réserve que les enseignements tirés de ces expérimentations puissent être reproduits à grande échelle ;
- Assurer la parfaite information des bénéficiaires sur les engagements contractuels, notamment en leur transmettant une copie physique des contrats.

Sur l'utilisation du contrat

- Utiliser les documents contractuels entre les SAGI et les usagers / affectataires comme un outil de gestion « au quotidien » des relations entre les deux parties ;
- Veiller à ce que les engagements de la SAGI soient respectés afin de renforcer la crédibilité du contrat, en particulier en matière de fourniture de la ressource en eau ;

- Instaurer un suivi périodique et régulier de la mise en valeur des parcelles par la structure chargée de cette mission, prenant en compte les engagements contractuels de l'exploitant (degré de mise en valeur, type de culture, entretien des ouvrages...);
- Mettre en place une organisation efficace de suivi des contrats entre les services concernés au niveau des SAGI (entre services, entre niveau local et central).

Sur la diffusion et la communication des contrats

- Veiller à ce que les exploitants aient une copie physique des contrats ;
- Privilégier un format court et simplifié des contrats, précisant clairement les engagements des signataires et se limitant à ces engagements ;
- Étudier le cas échéant l'intérêt de traduire les contrats en langues locales.

Sur les sanctions

- Élaborer un régime de sanctions qui soit clair et réaliste, gradué en fonction des atteintes portées aux engagements contractuels ;
- Appliquer effectivement les sanctions prévues dans les documents contractuels en cas de non-respect des engagements des bénéficiaires, y compris en allant jusqu'au retrait des parcelles ;
- Prévoir un système de suivi des sanctions, le cas échéant en mettant en place une structure *ad hoc* au sein de la SAGI.

4. Amélioration de la planification de la gestion foncière sur les périmètres

- Les SAGI sont des acteurs du développement local et de la gestion des ressources naturelles. A ce titre, elles devraient veiller à travailler de concert avec les acteurs locaux, en premier lieu les instances décentralisées, de façon à assurer, d'une part, le partage d'informations et la concertation entre ces différents acteurs, et d'autre part la cohérence des actions mises en œuvre sur le territoire ;
- Dans ce cadre, l'élaboration des documents de planification territoriale constituerait un moyen et un moment privilégiés, auxquels les SAGI doivent être en capacité de prendre part ;
- La participation des SAGI aux dispositifs de mise en œuvre de ces documents devrait également contribuer à la cohérence du développement territorial.

5. Application des systèmes d'information foncière

- La mise en place d'un SIF est un élément important de gestion foncière rationnelle, sécurisée, efficace et transparente au niveau des périmètres des SAGI, surtout quand celles-ci ont pour mission d'assurer la conduite du processus d'affectation des parcelles. Sa mise en œuvre dans toutes les SAGI est donc recommandée ;
- Dans cette optique, le géoréférencement systématique des parcelles délimitées et attribuées est un prérequis indispensable ;
- La fonction SIF doit être institutionnalisée au sein des SAGI, et les informations collectées doivent pouvoir être exploitées par l'ensemble des services, et mises à disposition des partenaires locaux, notamment les structures partenariales de gestion des processus d'affectation et de retrait des parcelles ;
- En ce sens, les agences déconcentrées des SAGI (quand elles existent), doivent pouvoir à minima, consulter le SIF afin de les assister dans leurs missions quotidiennes au plus près



des usagers, voire dans un second temps être en capacité d'alimenter le SIF par des données gérées au niveau local ;

- L'utilisation de logiciels Open source paraît l'option à privilégier de façon à éviter les coûts d'acquisition de licence et de mise à jour. Cependant, il convient de veiller à ce que les droits de propriété des applications développées le plus souvent par un prestataire soient ensuite totalement transférés aux SAGI ;
- Les SIF doivent pouvoir être exploités de façon plus générale en tant qu'outil de connaissance du territoire et d'aide à la décision en matière de développement territorial, par l'intégration de données cartographiques sur l'usage des sols. ;
- A terme, dans un objectif de transparence, les données du SIF doivent pouvoir être mises à disposition des usagers au travers d'un web portail permettant l'accès à distance des informations parcellaires.

Toutes ces recommandations devront être débattues avec les intéressés, afin de voir dans quelles mesures elles peuvent être généralisées et diffusées sur l'ensemble des SAGI, en tenant compte bien sûr des autres contraintes et réalités observées notamment au travers du cadre juridique national et opérationnel dans lesquels elles s'inscrivent.

SYLVATROP CONSULTING

Etudes et conseils en environnement



RETROUVEZ-NOUS SUR:



www.sylvatropconsulting.com



sylvatropconsulting@sylvatropconsulting.com



[sylvatropconsulting](https://www.facebook.com/sylvatropconsulting)



[company/sylvatropconsulting](https://www.linkedin.com/company/sylvatropconsulting)