



CONDUITE DU CHANTIER SAGI

« GESTION DU FONCIER IRRIGUÉ – RÈGLES ET OUTILS ADAPTÉS AUX GRANDS AMÉNAGEMENTS COLLECTIFS PUBLICS EN ZONES SAGI »

Auteurs :

R. LEGENDRE, H.OUEDRAOGO, T. MANTET

Sadio DEMBELE (ON)

Samba Moussa BA (SODAGRI)

Abdoulaye AMADOU (ONAHA)

Etienne KABORE (BAGREPOLE)

Mouhamadou DIA (SAED)

Hamet KEITA (ODRS)

Coordinateur :

Relecteur :

T. MANTET

Avec le soutien de



Maître d'ouvrage



COSTEA
ENSEMBLE POUR RELEVER LES DÉFIS
DE L'AGRICULTURE IRRIGUÉE



SYLVATROP CONSULTING France SAS
20, Allée du Mont Chaillou - 77 400 Pomponne

et l'ensemble des SAGI membres du ROA-SAGI

CHANTIER SERVICES AUX IRRIGANTS RAPPORT DE SYNTHÈSES ET DE RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES

1. LES GRANDES ÉTAPES DU CHANTIER FONCIER	5
1.1 Rappel du projet et de ses objectifs	5
1.2 Définition des objectifs généraux du chantier foncier	6
1.3 Rappel des composantes du chantier	6
1.4 Moyens mobilisés pour l'étude	8
2. CLASSIFICATION DES INSTRUMENTS DE GESTION FONCIÈRE	8
2.1 Débat sur la nature des règles et les outils	8
2.2 Une gestion territoriale qui se base sur des spécificités propres	10
2.3 Sélection des instruments remarquables et classification par famille	13
3. ANALYSE COMPARÉE DES INSTRUMENTS REMARQUABLES	14
3.1 Instruments remarquables de sécurisation foncière	14
3.2 Instruments relatifs aux modalités d'attribution des terres	16
3.3 Instruments de contractualisation SAGI/exploitant	17
3.4 Instruments d'aménagement de l'espace agricole/gestion planifiée du foncier	18
4. RECOMMANDATIONS	20
4.1 Instruments de sécurisation foncière des exploitants	21
4.2 Instruments d'attribution/retrait des terres	22
4.3 Instruments de contractualisation SAGI/exploitant	23
4.4 Instruments d'aménagement de l'espace agricole/gestion planifiée du foncier	24
4.5 Dynamique du ROA - SAGI	25
4.6 Synthèse des recommandations	25
5. CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE L'ÉTUDE	25

LISTE DES ACRONYMES

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
AUE-I	Association des Usagers de l'Eau et de l'Irrigation
BAD	Banque Africaine de Développement
BAGRE- POLE	Pôle de Croissance de Bagré (Burkina Faso)
BM	Banque Mondiale
CDI(-A)	Charte du Domaine Irrigué (de l'Anambé)
COSTEA	Comité Scientifique et Technique de l'Eau Agricole
CPGT	Comités Paritaires de Gestion des Terres
CT	Collectivité Territoriale
EC	Expert Contributeur
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
LOASP	Loi Agro-Sylvo-Pastorale
MCA	Millenium Challenge Account
MCC	Millennium Challenge Corporation
ODRS	Office de Développement Rural de Sélingué (Mali)
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
PEA	Permis d'Exploitation Agricole
POAS	Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
ROA SAGI	Réseau Ouest-Africain des Société d'Aménagement et de Gestion d'Irrigation
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)
SEM	Société d'Économie Mixte
SIF	Système d'Information Foncière
SODAGRI	Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal (Sénégal)
STP	Secrétariat Technique Permanent du COSTEA
TDR	Termes De Référence
UH	Union Hydraulique
VFS	Vallée du Fleuve Sénégal
3PRD	Programme de Promotion du Partenariat Rizicole dans le Delta du fleuve Sénégal

1. LES GRANDES ÉTAPES DU CHANTIER FONCIER

1.1 Rappel du projet et de ses objectifs

Présentation de l'AFEID et du COSTEA

La présente étude est portée par l'Association Française pour l'Eau, l'Irrigation et le Drainage (AFEID), qui collabore depuis 2013 avec l'Agence Française de Développement (AFD) et un large ensemble de partenaires à l'international, en tant que maître d'ouvrage du Comité Scientifique et Technique sur l'Eau Agricole (COSTEA).

Les missions du COSTEA visent principalement à **partager de la connaissance, et mettre en réseau les différents acteurs** intervenant dans le secteur de l'eau irriguée.

Pour cela, son intervention est structurée en trois composantes : une composante de fonctionnement et deux composantes d'appui aux opérations et aux politiques d'irrigation dans plusieurs régions cibles.

Parmi ces régions cibles, le Sahel est au cœur des réflexions, encouragées notamment par l'appui à l'Initiative pour l'Irrigation au Sahel (2iS)¹.

Le COPIL du COSTEA a donc validé l'importance d'accompagner le réseau des SAGI par une Action Structurante permettant (1) d'apporter des moyens aux SAGI pour l'animation de leur réseau et de (2) financer des études répondant aux défis identifiés conjointement.

La Maîtrise d'ouvrage de l'action structurante est assurée par le **Secrétariat Technique Permanent (STP)** du COSTEA pour le compte de l'AFEID. Un Comité de Supervision constitué du STP du COSTEA, et en particulier du coordinateur régional Afrique de l'Ouest et du chef de projet COSTEA, est en charge de l'orientation et du suivi opérationnel de l'Action Structurante.

Le COPIL des SAGI, composé de l'ensemble des Points Moraux (le Directeur de chacune des SAGI ou son représentant) ainsi que le groupe consultatif de l'action SAGI, ont été consultés à distance ou en présentiel pour orienter, pour accompagner le déroulement de l'action structurante.

Présentation des Sociétés d'Aménagement et de Gestion de l'Irrigation (SAGI)

La prise en considération des SAGI dans la réflexion globale portée par le COSTEA, a été réalisée en trois temps avec d'abord l'intégration en 2015 de :

- Bagrépôle, au Burkina Faso ;
- l'Office du Niger (ON), au Mali ;
- l'Office national des aménagements hydro-agricoles (ONAHA), au Niger ;

- la Société d'aménagement et d'équipement du Delta (SAED), au Sénégal ;
- la Société de développement agricole et industriel du Sénégal (SODAGRI), au Sénégal ;
- la Société nationale pour le développement rural (SONADER), en Mauritanie.

L'intégration en 2017 de :

- l'Autorité de mise en valeur du Sourou (AMVS), au Burkina Faso ;
- l'Office de développement rural de Sélingué (ODRS), au Mali ;
- l'Office du périmètre irrigué de Baguinéda (OPIB), au Mali ;
- l'Office riz de Ségou (ORS), au Mali.

L'intégration en 2019 de :

- l'Agence Nationale d'appui au Développement Rural (ANADER), au Tchad, qui par la suite s'est scindée en deux SAGI en 2021 : l'ANADER et la SODELAC.

Nota : à l'époque, les SAGI étaient présentées en SAAO : Sociétés d'Aménagement en Afrique de l'Ouest.

L'enjeu global pour les SAGI est celui du partage équitable, de l'usage, de la gestion durable et de la valorisation optimale des ressources et des biens communs que sont d'une part le sol et l'eau, et d'autre part les infrastructures hydrauliques collectives publiques pour garantir la production agricole, le développement des territoires ruraux et l'amélioration du niveau de vie de leurs habitants.

Au cours de la rencontre de Saint-Louis, les SAGI se sont constituées en un «réseau des SAGI» d'Afrique de l'Ouest (ROA-SAGI), dont l'objet est le partage entre elles : de la connaissance, de l'expérience, et du travail collaboratif sur tous les thèmes directement ou indirectement liés à la mission d'aménagement et de gestion des périmètres irrigués qui leur est confiée par les États.

Chaque SAGI a donc identifié un point moral, membre de la direction de la SAGI, et un point focal, cadre supérieur. Les points moraux ont un rôle décisionnel et forment ensemble le Comité de Pilotage du réseau des SAGI (COPIL des SAGI). Le réseau des SAGI est animé dans sa globalité par un animateur, qui suit l'orientation donnée par le comité de pilotage du réseau des SAGI. En outre chaque SAGI a désigné un ou plusieurs Experts Contributaires en charge de participer directement à la production au niveau des chantiers COSTEA. Pour la conduite du chantier « Gestion du foncier irrigué – règles et outils adaptés aux grands aménagements collectifs publics en zones SAGI », les experts contributeurs désignés par les SAGI sont spécifiés au point 1.4 ci-dessous du document.

1. L'Initiative pour l'Irrigation au Sahel (2iS) a vu le jour le 31 Octobre 2013 lors de la Conférence de Haut Niveau sur l'Irrigation au Sahel, qui a résulté en la « Déclaration de Dakar ». Elle traduit la volonté des six États du Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad) de combiner leurs efforts pour accroître le rythme et la qualité des investissements dans l'agriculture irriguée, sur la base d'une approche participative et systématique de résolution des problèmes et de développement de solutions adaptées.

Tableau 1 : liste des participants au chantier foncier

	Nom / prénom	Structure	Poste dans le projet	Adresse mail couramment utilisée	Numéro de téléphone whatsapp
1	Rémi LEGENDRE	SYLVATROP CONSULTING	Directeur de Projet	Remi.legendre@sylvatropconsulting.com	(+33)782042979
2	Thomas MANTET	SYLVATROP CONSULTING	Chef de projet	Thomas.mantet@sylvatropconsulting.com	(+221)776697509
3	Hubert OUEDRAOGO	SYLVATROP CONSULTING	Chargé de projet volet juridique	hodrago@yahoo.fr	(+226)70203347
4	Sadio DEMBELE		Expert contributeur	diosakayes@yahoo.fr	(+223)72103317
5	Souleymane MOUNKORO	ON	assistant EC	smounkoro@yahoo.fr	
6	Hamadou SIDIBE		Point moral	dounesidibe@yahoo.fr	(+223)70348170 (+223)66720285
7	Samba Moussa BA		Expert contributeur	bafaba786@gmail.com	(+221)772244484
8	Oumar Ly	SODAGRI	Point moral	oumar.ly@gmail.com	(+221)775456253
9	AMADOU IDE Abdoulaye		Expert contributeur	aamadouide@yahoo.fr	(+227)96537697
10	MAHAMANE Adamou	ONAHA	Point moral	amahamane3@yahoo.fr	(+227)99375279
11	Etienne KABORE		Expert contributeur	kaboreti@yahoo.fr	(+226)75097689
12	BONKONGOU Jacques	BAGREPOLE	Point moral	jacques.bonkougou@bagrepole.bf	: (00226) 70756745 /
13	Mouhamadou DIA		Expert contributeur	mouhamadou_dia@hotmail.com ; mouhdia@gmail.com	(+221)776555503
14	Aboubacry SOW	SAED	Point moral	aboubacrysow@gmail.com	
15	Hamet KEITA		Expert contributeur	hamet1779@yahoo.fr	(+223)70760576
16	Mariko MBOUA	ODRS	Point moral	boua.mariko@yahoo.fr	(+223)65994615

Les SAGI ont convenu que la SAED, par l’intermédiaire de M. Khaly Fall, assurera pour l’heure l’animation du réseau, dans une perspective de responsabilisation tournante.

1.2 Définition des objectifs généraux du chantier foncier

L’objectif général du chantier foncier consistait initialement à réaliser un état des lieux-diagnostic des règles et outils de gestion du foncier irrigué par les SAGI ouest-africaines dans leurs zones d’intervention :

- en ciblant des situations particulières à évaluer, à comparer et à discuter via leurs degrés d’appropriation, leurs modalités d’applicabilité, leur pertinence et performance dans différents contextes ;
- en analysant leurs similitudes et distinctions ;
- en identifiant des recommandations à un niveau régional pour faire progresser la régulation foncière au sein de ces espaces et par les acteurs eux-mêmes en favorisant le dialogue.

Les résultats attendus de cette étude étaient les suivants :

- R1 : un inventaire des règles et des outils de gestion foncière est élaboré, sous forme de catalogue de dispositif de régulation, comportant une grille d’analyse commune pour les SAGI ;
- R2 : des analyses-diagnostic des règles et des outils de gestion foncière sont effectuées dans le périmètre d’intervention de l’étude, comportant des recommandations pour définir leurs niveaux d’applicabilité au cas par cas ;

- R3 : une analyse comparée des règles et des outils de gestion foncière est réalisée, basée sur un retour d’expérience des cas de la grande hydraulique rurale, permettant d’élaborer des recommandations sur les bonnes pratiques et expériences reproductibles, et favoriser un cadre d’échange et de dialogue durable entre les acteurs.

Les objectifs et résultats sont restés les mêmes tout au long du chantier. L’analyse s’est cependant adaptée aux enjeux évolutifs du chantier pour rester la plus pertinente et bénéfique pour les SAGI.

1.3 Rappel des composantes du chantier

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

Il comprend en 5 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 ;

- Composante 5 : rédaction du rapport final de synthèse (le présent rapport).

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 Experts 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 co-pilote de l'étude et représentant des autres EC. Son rôle est de travailler plus étroitement avec le consultant dans le sens de 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 démarré en novembre 2020 et était 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 2.

Cette composante a été une étape charnière pour la suite de chantier. Elle a permis de recenser la base de connaissances disponibles 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 opérations suivantes, et ont été formalisées dans les contrats à tranches variables signés avec les SAGI concernées. 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.

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^e composante du chantier foncier a démarré le 1^{er} 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 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 :

- 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.) ;
- 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 ;
- 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 septembre 2021.

La 4^e composante a démarré le 1^{er} novembre 2021. L'objectif de cette composante était 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.

Cette 4^e composante s'est organisée 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 régional (Saly – 23 au 25 mai 2022) et mise en confrontation des recommandations afin d'aboutir in fine à leur validation après ajustement.

Le livrable 4, Rapport d'analyse comparée des règles et des outils de gestion foncière, a été approuvé le 12 mai 2022.

La 5^e composante, objet du présent rapport, correspond à la phase de finalisation du chantier et à l'élaboration des recommandations pour l'amélioration de la gestion foncière. Elle est caractérisée par l'organisation d'un chantier régional, qui s'est déroulé du 23 au 25 mai à Saly au Sénégal, en présence de l'ensemble des EC, points moraux, partenaires et membres du STP-COSTEA.

Des ateliers thématiques d'échanges ont été organisés, s'appuyant sur l'ensemble des conclusions issues de l'étude concernant les outils et règles applicables à chaque SAGI (ayant bénéficié d'études terrain ou non). Ces ateliers ont permis de reprendre les conclusions du chantier, ajustées par l'approche participative de chacun, afin d'identifier les suites à donner dans le cadre du COSTEA, mais aussi dans le cadre du développement des SAGI elles-mêmes, qui doivent désormais concrétiser et mettre en application les propositions retenues afin de les rendre répliquables dans leur propre environnement.

1.4 Moyens mobilisés pour l'étude

Pour la réalisation de cette prestation, Sylvatrop Consulting France met en place une équipe complémentaire, disposant à la fois de l'expérience du fonctionnement des SAGI, d'une maîtrise des enjeux fonciers et d'une connaissance de la zone d'étude. Cette équipe est composée comme suit :

- M. Rémi LEGENDRE, directeur de projet, responsable de la coordination générale de la prestation, assure le contrôle qualité des livrables en veillant au respect des objectifs de l'étude ; il intervient également en appui à la rédaction des différents livrables autant que de besoin.
- M. Thomas MANTET, chef de projet, assure le pilotage général du projet, intervient plus spécifiquement sur le volet Outils (rédaction des livrables), la cohésion avec les attentes de l'AFEID / du COSTEA / des SAGI elles-mêmes, sur la mobilisation de ces dernières notamment pour la collecte de données, sur la coordination générale des missions et interventions des EC, sur l'organisation des ateliers de restitution.
- M. Hubert OUEDRAOGO, juriste et expert foncier, intervient donc tout au long du chantier en tant qu'expert des lois et de la juridicité du foncier rural irrigué. Il s'attache donc plus particulièrement à l'analyse des règles mises en œuvre par les SAGI et leur conformité avec les textes en vigueur.

Par ailleurs, et comme convenu dans les TdR, le prestataire s'appuie sur les SAGI, dans un cadre contractuel, pour la réalisation des activités prévues. Les SAGI mobilisent en ce sens des EC, qui font partie intégrante de l'équipe-projet. Ces EC sont les suivants :

- BAGREPOLE, au Burkina Faso, M. Etienne KABORE : titulaire d'un diplôme d'ingénieur en développement rural avec en sus une maîtrise en sociologie du développement rural, il entre ensuite au Ministère de l'Agriculture, où il occupe différentes fonctions avant de devenir Directeur de l'Organisation des

Producteurs et de l'Appui aux Institutions Rurales, puis il intègre BAGREPOLE en 2012, avant de devenir en 2013 Directeur de la Valorisation Economique et cumulativement Responsable sauvegarde sociale et Gestion des terres. Etienne Kabore en tant que Co-pilote du chantier selon les TDR de référence, sera le point focal des Experts Contributeurs tout au long du chantier.

- ON, au Mali, M. Sadio DEMBELE : titulaire d'une maîtrise en droit privé, il a intégré l'ON dès 2009, en tant que Conseiller Juridique, où il intervient en particulier en matière de gestion des conflits fonciers entre exploitants, et entre exploitants et l'ON. Il représente également l'ON dans les instances judiciaires.
- ONAHA, au Niger, M. Abdoulaye AMADOU : titulaire d'une licence en Géographie Humaine, il a intégré ensuite l'ONAHA où il a occupé différentes fonctions : formation, suivi-évaluation, service opérationnel hydro-agricole -, avant de devenir depuis 3 ans le responsable de la Cellule de Gestion Foncière au sein de la Direction Générale de l'ONAHA.
- SODAGRI, au Sénégal, M. Samba Moussa BA : titulaire d'un diplôme d'ingénieur agronome, il a occupé différents postes au sein d'ONG et de projets de développement, avant d'intégrer la SODAGRI en 2015, au sein du Service Organisation des Producteurs, où il travaille en particulier sur les questions de structuration et de professionnalisation des organisations, en vue de développer notamment les chaînes de valeur.
- SAED, au Sénégal, M. Mouhamadou DIA : titulaire d'un DESS en Aménagement, Décentralisation et Développement Territorial à l'Université de Dakar, il a intégré dès 2009 la SAED au sein de la Division d'Appui aux Collectivités Territoriales (DACT), où il travaille en particulier sur l'élaboration et la mise en place des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS). Il contribue par ailleurs au processus de réflexion au niveau national concernant la sécurisation foncière.
- ODRS, au Mali M. Hamet KEITA : titulaire d'un diplôme en Génie Rural, il a commencé sa carrière dans le secteur privé avant d'intégrer l'ODRS en 2008, au niveau des services opérationnels (aménagement hydro-agricole), puis depuis 2014 en tant que Chef du Département Aménagement Infrastructures et Equipements Ruraux.

2. CLASSIFICATION DES INSTRUMENTS DE GESTION FONCIÈRE

2.1 Débat sur la nature des règles et les 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 émergé à propos des modalités de distinction effectives entre règles et outils. Il a donc été important de formaliser les différences

entre ces deux types d'instruments, à travers une tentative de clarification de ces concepts dont les conclusions sont venues impacter directement la conduite du chantier.

Règles 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, la bienséance etc.

La règle 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. 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. Elles sont formulées 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 compétents de l'État.

Les coutumes

Le champ de la juridicité ne saurait cependant se limiter aux seuls lois et règlements édictés par l'État. 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 *leg 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, qui ont fini par être assimilées par la conscience collective pour être vécues et transmises comme obligatoires. Il est également important de souligner que la coutume est généralement orale et donc non écrite.

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.

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, on considère que ces usages remontent moins loin dans le temps. Parfois, il serait même possible d'identifier approximativement leur origine. 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 barrière imperméable 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.

Règles 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. Pour traduire l'obligation de sécurisation foncière en réalité concrète, l'État 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 demeurera

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 PTF. 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.

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 a été privilégié dans le cadre du présent chantier.

2.2 Une gestion territoriale qui se base sur des spécificités propres

Règlementations nationales en matière de sécurisation foncière

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 façonnées et les sous-tendent. Ces législations déterminent le cadre général de la gestion des terres utilisées aux fins des diverses activités économiques, y compris la gestion foncière sur les grands périmètres aménagés.

Des législations nationales reposant sur un héritage foncier colonial commun²

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 métropole, n'offraient de solutions efficaces pour un accès à la propriété foncière au profit des compagnies coloniales.

La solution a 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.

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. 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.

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 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.

2. 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](#)

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 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 SAG :

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 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'État. L'État 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'État est détenteur de son propre domaine, lequel fait l'objet d'une distinction entre le domaine public et le domaine privé³. Le domaine public de l'État 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'État, il regroupe les autres biens détenus par l'État, 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 légitimité et 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 de l'égalité entre propriété coutumière et propriété selon le 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. Les Directives volontaires pour une Gouvernance responsables des régimes fonciers adopté par le Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale constituent une avancée majeure en matière de gouvernance foncière. Ils consacrent en effet pour la première fois au plan international, la nécessité de respecter les droits fonciers légitimes des acteurs locaux. Ainsi ils recommandent aux Etats de « prendre les mesures raisonnables pour identifier, enregistrer et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non... ». Bien qu'ayant tous pris part à l'adoption de cet instrument international, les pays membres de la présente étude (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal) sont à des degrés divers dans la traduction des directives volontaires dans leurs politiques et législation foncière nationales.

Sur les droits fonciers reconnus aux acteurs ruraux

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. 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'inscription 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.

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. 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. On notera cependant qu'au Niger, l'absence ou l'insuffisance de mise en valeur n'entraîne pas la perte du droit de propriété⁴. 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.

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 (sauf au Sénégal). 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.

Missions dévolues aux SAGI en matière de sécurisation foncière

Les SAGI ont des missions spécifiques en matière de sécurisation foncière, qui dépendent des réglementations nationales précisées dans le chapitre précédent, mais aussi des choix ou des priorités

3. 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
4. Art. 19, Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural

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 intervenant 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 de 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'État (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 règlementaire, 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'État », 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 : (i) le contrat annuel d'exploitation, (ii) le permis d'exploitation agricole, (iii) le bail ordinaire, et (iv) 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

Créée par la loi N° 96-042/AN-RM du 7 Août 1996 et organisée 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, 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'État. 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 sur décision de l'ODRS de 2009. Ses missions portent 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. Ce comité paritaire présidé par l'ODRS, est constitué d'agents de l'ODRS et de représentants des exploitants.

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 définies par Décret 2015-354/PRN/MAG du 10 Juillet 2015 complétant le Décret 2015-218 du 15 Avril 2015. Il a pour mission d'assurer le développement, la gestion durable des aménagements 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, 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. 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 1er 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). Néanmoins, la SAED a entrepris, à partir de sa 5^e 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'Etat a confié à la SODAGRI une mission générale de maîtrise d'ouvrage déléguée qui se subdivise en trois missions spécifiques. Premièrement, la SODAGRI a une mission d'agence de développement local (pilotage du développement rural intégré, maîtrise d'œuvre des infrastructures et des aménagements hydroagricoles). Elle dispose aussi d'une 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). Enfin, elle a une 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.

2.3 Sélection des instruments remarquables et classification par famille

Compte tenu de l'analyse précédente, il est apparu 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 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 :** La sécurisation foncière des exploitants reste une question importante pour la mise en valeur efficace, paisible et durable des périmètres aménagés. Cependant, elle est peu effective dans la plupart des SAGIs. D'une manière générale, la problématique de la sécurisation foncière dans les SAGIs devrait en fait être examinée à un double niveau. D'abord la sécurisation de l'emprise foncière des périmètres ; ensuite la sécurisation des exploitants au niveau parcellaire. A l'exception du Sénégal, les cadres juridiques nationaux en vigueur prévoient que les périmètres aménagés relèvent du domaine de l'Etat, et prescrivent leur immatriculation. Mais cette mesure juridique est rarement appliquée en pratique. Quant à la sécurisation foncière au niveau des exploitants, elle se traduit par la reconnaissance selon des modalités diverses, de droits d'exploitation, avec un cas exceptionnel (Bagrépôle) de reconnaissance de la propriété privée pleine et entière de la parcelle au profit des exploitants.
- **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 les faits, les modalités de

contractualisation sont très variables d’une SAGI à une autre, et parfois au sein d’une même SAGI5, 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.

- **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.

Cette classification a permis de mettre en exergue des instruments remarquables. Au regard de la nouvelle classification et des modalités de comparaison identifiées, ces dernières ont été regroupées dans le tableau ci-après, s’organisant au sein de ces familles thématiques.

Tableau 2 : Répartition des instruments par famille

Familles	Instruments	SAGI principalement concernée
Modalités d’attribution (ou de retrait) des terres aménagées	Comité chargé d’attribution des terres	ONAHA
	Comité de distribution de parcelle	ONAHA
	Comité paritaire gestion des terres	ON
	Comités paritaires	ODRS
	Principe de Compensation « terre contre terre »	Bagrépôle
Sécurisation foncière des exploitants	Immatriculation foncière de l’emprise du périmètre d’aménagement et sécurisation des droits des exploitants	Bagrépôle
	Comité paritaire de gestion des parcelles aménagées	ONAHA
	Immatriculation foncière	ODRS
Contractualisation SAGI / exploitant	Contrat Tripartite 3PRD	SAED
	Charte du Domaine Irrigué (CDI)	SAED / SODAGRI
	Cahier des charges spécifiques pour l’exploitation de type familial	Bagrépôle
	Principe de la séparation de la sanction du non-paiement de la redevance sur l’eau et de la sécurité foncière	Bagrépôle
Aménagement de l’espace / gestion planifiée du foncier	Plan d’Occupation et d’Affectation des Sols (POAS)	SAED / SODAGRI
	Système d’information foncière (SIF)	SAED

3. ANALYSE COMPARÉE DES INSTRUMENTS REMARQUABLES

3.1 Instruments remarquables de sécurisation foncière

A l’issue du travail d’inventaire des instruments remarquable, il apparaît pertinent comme déjà souligné précédemment⁶ de distinguer 2 dimensions de la problématique de sécurisation foncière sur les périmètres irrigués. D’une part la sécurisation foncière de l’assiette du périmètre et d’autre part, la sécurisation foncière des exploitants installés sur le périmètre.

Instruments de sécurisation de l’assiette foncière des périmètres

Avant toute chose, il faut rappeler que la plupart des textes nationaux en vigueur confèrent aux terres constituant l’assiette foncière des grands périmètres aménagés un statut domanial. En d’autres termes les terres de l’assiette foncière des périmètres aménagés relèvent généralement du domaine de l’État. Bien que relevant du patrimoine foncier de l’État, ces terres ont besoin d’être protégées contre divers risques potentiels tels que les empiètements sur l’emprise du périmètre, les revendications communautaires sur les espaces aménagés etc. De plus il est de l’intérêt de l’État de garantir les infrastructures et autres investissements coûteux qu’il projette de réaliser sur le périmètre.

L’instrument privilégié de sécurisation de l’assiette foncière du périmètre est l’immatriculation foncière. De manière rapide, on peut dire que l’immatriculation est une procédure administrative de sécurisation des droits sur la terre, consistant à les inscrire sur des registres spéciaux, les livres fonciers. L’inscription dans les livres fonciers se fait par l’attribution au bien foncier objet de la procédure, d’un numéro unique à la suite d’un ensemble d’opérations incluant la purge des droits antérieurs et, la documentation des diverses données nécessaires à la gestion efficace du bien (localisation, superficie, délimitation...). L’aboutissement de la procédure d’immatriculation est l’établissement d’un titre foncier ou titre de propriété au nom de l’État, conservé dans les livres fonciers. Ce titre est également dit Titre mère car c’est en référence à ce titre que dériveront tous les autres qui seront émis sur les terres du périmètre immatriculé.

Au Niger, sur la base des textes en vigueur et d’un guide de sécurisation des aménagements hydro-agricoles, plusieurs périmètres aménagés ont été immatriculés (périmètres de Gabou, Famalé et Kandadji). Au Burkina, l’ensemble des périmètres aménagés de Bagrépôle représentant une superficie de 7 774 ha a été immatriculé.

Instruments de sécurisation foncière des exploitants installés sur le périmètre

Les droits des exploitants installés sur les périmètres irrigués sont relativement incertains. La prépondérance de fait du principe de domanialité des terres des grands périmètres irrigués influe sur la nature des droits que l’État accepte de consentir aux exploitants installés sur le périmètre. Le plus souvent, ceux-ci se

5. 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

6. Cf. 2.3, Sélection des instruments remarquables.

voient reconnaître des droits de jouissance soit à travers l'acte d'installation officielle sur le périmètre soit à travers une procédure d'affectation par la collectivité locale compétente.

Les nouvelles politiques foncières tendent cependant à promouvoir la reconnaissance de droits plus solides au profit des exploitants locaux sur les terres rurales, y compris les terres aménagées.

Les principaux instruments de sécurisation foncière des exploitants mis en œuvre par les SAGI sont entre autres :

- **Le Titre Foncier**

Dans une approche exceptionnelle, le Burkina sur les périmètres aménagés de Bagré, attribue les terres des périmètres immatriculés aux exploitants et de leur délivre des **titres de propriété foncière et cela par morcellement du titre mère**. Ainsi 1666 Titres Fonciers sont déjà délivrés. La délivrance de titres de propriété sur les parcelles attribuées consiste en fait pour l'État à céder à titre définitif aux exploitants, une partie des terres relevant de son domaine.

- **Le Contrat Annuel d'Exploitation et le Permis d'Exploitation agricole**

Les autres pays restent dans une approche plus prudente de simples droits d'exploitation ou de jouissance. Ainsi le décret portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger prévoit diverses modalités de sécurisation des exploitants, dont le **Contrat Annuel d'Exploitation et le Permis d'Exploitation Agricole**. Le permis d'exploitation agricole notamment est accordé par l'ON au titulaire d'un contrat annuel d'exploitation qui a prouvé sa capacité à répondre aux normes d'intensification de la production et au respect de toutes les autres clauses contractuelles. Le Permis d'Exploitation Agricole confère à son titulaire un droit de jouissance suffisamment solide, vu que sa durée est indéterminée et que les droits dont jouit le titulaire du permis sont transmissibles (en particulier au conjoint, à un descendant ou à un collatéral reconnu suivant les us et coutumes et, ayant participé à l'exploitation.

- **Formalisation des Droits d'occupation**

A l'ONAHA, des expériences de sécurisation foncière des exploitants sont entreprises à travers des projets de régularisation foncière qui entreprennent des **opérations de formalisation des droits d'occupation** (périmètres de Gabou, Famalé et Kandadji).

- **Contrat tripartite 3PRD**

Au Sénégal, le contrat tripartite 3PRD à la SAED qui s'appuie sur la Charte du Domaine irrigué définit les conditions et engagements des différentes parties et établit un calendrier à respecter pour atteindre des objectifs de gestion, assurer la mise en valeur de la superficie attribuée et de manière générale, contribuer à l'amélioration de la gouvernance du foncier et des ressources naturelles.

- **Bail emphytéotique**

Le bail emphytéotique est généralement préféré dans la plupart des pays, notamment pour sécuriser les investisseurs privés installés sur les grands périmètres irrigués.

Le tableau ci-dessous fait le point des instruments et dispositifs de sécurisation foncière des exploitants en cours dans les SAGI.

Tableau 3 : Synthèse des dispositifs de sécurisation foncière des exploitants au niveau des SAGI

BAGREPOLE	ODRS	ON	ONAHA	SAED / SODAGRI
Anciens propriétaires : titre foncier Autres : bail emphytéotique	Lettre d'attribution de parcelle	Contrat annuel d'exploitation Permis d'exploitation agricole Bail ordinaire Bail emphytéotique	Contrat d'affectation de parcelles	Processus d'affectation géré au niveau communal Charte du Domaine irrigué Contrat tripartite 3PRD

Les points forts des instruments de sécurisation foncière

En ce qui concerne la sécurisation foncière de l'assiette des périmètres aménagés,

On observe une convergence de principe sur la nécessité de sécuriser les droits fonciers de l'État sur les terres aménagées. Une telle sécurisation permet d'abord à l'État de pérenniser les investissements lourds réalisés sur fond publics en vue de l'aménagement des périmètres irrigués. 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'État 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 prescrivent d'ailleurs sans ambiguïté une telle mesure. L'immatriculation foncière protège l'État 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. 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 »⁷.

En ce qui concerne la sécurisation foncière des exploitants installés sur les périmètres

A Bagrépôle, La sécurisation foncière par l'immatriculation foncière des parcelles attribuées et la délivrance des titres de propriété aux exploitants peut être considéré comme une expérience pilote tant au Burkina qu'en Afrique de l'Ouest. Aujourd'hui à Bagrépôle, 1 666 titres fonciers ont été effectivement délivrés aux exploitants. Il y a lieu de suivre cette expérience afin de tirer des leçons du point de vue des bénéfices éventuels pour les exploitants d'une part et des risques sociaux et politiques potentiels sur le périmètre d'autre part.

Nonobstant la prédominance de droit ou de fait du monopole foncier de l'État sur les terres aménagées dans la plupart des Etats, le principe de la reconnaissance d'une meilleure sécurité foncière aux exploitants sur les périmètres aménagés est en progrès. De plus en plus, l'amélioration de la sécurité foncière des exploitants sur les périmètres irrigués est considérée comme une conditions incontournable si on veut favoriser l'engagement des producteurs dans l'intensification de la mise en valeur de

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

leurs parcelles aménagées. 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 et à la propriété privée.

Les mesures alternatives de sécurisation foncière expérimentés sur divers périmètres irrigués offrent en pratique une stabilité relativement suffisante aux exploitants.

Les points faibles des instruments de sécurisation foncière

En ce qui concerne la sécurisation de l'assiette foncière des périmètres

En dehors des cas de Bagrépôle et de l'ONAHA ci-dessus mentionnés, le principe de l'immatriculation foncière des périmètres aménagés au nom de l'État n'est pas mis en œuvre sur le terrain. De ce fait, l'État lui-même se trouve de fait dans une situation d'insécurité foncière sur des périmètres sur lesquels il a engagé des financements très importants avec l'appui de ses partenaires de développement. En particulier il se trouve exposé aux risques de réoccupation des terres par les anciens propriétaires coutumiers avant aménagement, ou encore à des opérations de captation par les élites urbaines bien informées.

Études de cas Niger

« Dans deux cas majeurs dont le litige a été porté devant la justice, il a été relevé que ce sont des chefs coutumiers en leur qualité de propriétaires fonciers qui réclament des terrains sur le périmètre. Dans les autres cas examinés, ce sont surtout des habitants de villages riverains à l'AHA ; un seul cas d'acheteur litigant a été recensé. Il faut préciser que, pour ce dernier cas, l'acquéreur a produit un acte de vente délivré par une COFO sur un terrain se trouvant sur l'aménagement. Il y a aussi les cas de cohabitation conflictuelle entre le foncier des AHA et le foncier urbain (l'extension des villes), dont les prérogatives légales de gestion relèvent de deux ministères distincts, en l'occurrence le Ministère de l'Agriculture et celui de l'Urbanisme ; problématique commune à tous les périmètres urbains et périurbains. En majorité, les personnes en litige réclament la propriété de l'espace ; deux à trois cas n'ont pas expressément demandé la propriété, mais se bornent à refuser de payer la redevance à la coopérative arguant du fait que l'espace était la propriété de leurs pères ou leurs grands-pères. La propriété coutumière injustement dépossédée est le principal motif de réclamation de ces droits »⁸.

Les causes de l'absence d'immatriculation des terres aménagées au nom de l'État 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'adaptations aux différents

contextes nationaux spécifiques . On pourrait par contre indexer la complexité, la longueur et les coûts, en un mot l'inadaptation de ces procédures qui les rendent dissuasives, même pour l'administration domaniale.

En ce qui concerne la sécurisation des exploitants installés sur les périmètres

La sécurisation des exploitants par l'immatriculation démontre présentement des faiblesses du fait de la lourdeur inhérente au processus. Du fait de ses capacités humaines et techniques limitées, l'administration foncière peine à adopter un rythme approprié d'établissement des titres fonciers. On notera aussi qu'on ne dispose pas présentement de recul suffisant pour examiner tant les bénéfices attendus de la délivrance des titres fonciers que les risques potentiels d'une telle approche. A l'Office du Niger (Mali), le maintien du statu quo que constitue les mesures alternatives de sécurisation foncière est considéré comme préférable par les organisations d'agriculteurs familiaux ; pour eux, une promotion de la propriété privée des parcelles pourrait de fait favoriser l'accaparement à terme des terres aménagées par les opérateurs économiques privés puissants, en quête d'opportunités d'accès aux terres aménagées.

3.2 Instruments relatifs aux modalités d'attribution des terres

A l'issue du travail d'inventaire des instruments remarquables, 4 instruments relatifs aux modalités d'attribution des terres ont été retenus et analysés en détail⁹ :

- le comité d'attribution des parcelles institué par l'ONAHA spécifiquement sur les nouveaux périmètres aménagés : institution de mission, le comité paritaire a pour objectifs principaux de conduire l'inventaire du parcellaire (y compris le géoréférencement), déterminer les critères d'attribution, procéder à la distribution des parcelles (procès-verbal d'attribution) ;
- le comité paritaire de gestion des parcelles aménagées ;
- le comité paritaire de gestion des terres de l'ON ;
- le principe de compensation « terre contre terre » mis en œuvre par Bagrépôle : ce 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, dont la superficie dépend du statut de l'exploitant (propriétaire coutumier ou non).

L'analyse comparée a mis en évidence un certain nombre de caractéristiques suivantes.

Les points forts

La position prééminente de l'État

Un peu partout, sauf au Sénégal où les communes disposent de pouvoirs exclusifs d'affectation et de désaffectation sur les terres du Domaine National, l'État maintient une position prééminente dans l'attribution des terres aux exploitants. Dans leur mise en

8. Aladoua Saadou; Riguima Bassirou: Définition des mesures de sécurisation foncière des périmètres irrigués au Niger. Niamey, ONAHA- IIED- UICN, Novembre 2014
 9. Cf Rapport L4 : Analyse comparée des règles et des outils de gestion foncière

œuvre, la plupart des instances de gestion foncière sont présidées par un représentant des services publics de l'État. En effet, les États 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.

La généralisation du principe de la participation de tous les acteurs concernés

L'affirmation sans équivoque du rôle régalien de l'État 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.

La prise en compte des droits fonciers locaux coutumiers

Dans certains cas, des principes fonciers coutumiers ont été bien cernés et 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 allochtones : la propriété des terres et le titre foncier sont accordés uniquement aux autochtones, pendant que les allochtones 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.

Les points faibles

En contrepoint du chapitre précédent, et 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 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 et de la SAED, 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 faisant référence venant tout juste d'être adoptés. Une cause du non-fonctionnement des comités d'attribution, 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 à l'ODRS.

Dans le même sens, l'insuffisante prise en compte des droits fonciers coutumiers a pu générer des difficultés. 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 coutumier¹⁰.

Les spécificités locales

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 (...) l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ... ». Il en résulte que l'attribution des terres sur les périmètres aménagés relève essentiellement de la responsabilité de la collectivité locale à travers la procédure d'affectation des terres par voie de délibération. Dans la pratique cependant, il convient de nuancer le rôle de la collectivité locale. Ainsi dans le cas du périmètre 3PRD, la collectivité locale met à la disposition du projet les terres requises après avoir procédé à l'apurement des droits. Après aménagement, les terres sont remises à la disposition de la collectivité pour attribution, suivant un cahier de charges ou un contrat dans lequel l'État est partie prenante à travers son représentant qu'est la SAE.

3.3 Instruments de contractualisation SAGI / exploitant

A l'issue du travail d'inventaire des instruments remarquable, 4 instruments relatifs aux modalités d'attribution des terres ont été retenus et analysés en détail :

- le Cahier des charges spécifiques pour l'exploitation familiale mis en œuvre par Bagrépôle ;
- le Principe de la séparation de la sanction du non-paiement de la redevance sur l'eau et de la sécurité foncière utilisé également par Bagrépôle ;
- la Charte du Domaine Irrigué de la SAED ;
- le Contrat tripartite 3PRD de la SAED.

L'analyse comparée a mis en évidence un certain nombre de caractéristiques suivantes.

Les points forts

Les engagements contractuels

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.

La mise en valeur de la parcelle constitue également 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

10. 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

des exploitants évoqué au paragraphe 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 susceptible 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.

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).

Les points faibles

Les points faibles relèvent globalement du suivi défectueux des engagements contractuels :

- le paiement des redevances en eau globalement faible (moins de 20% à Bagrèpôle) ;
- les parcelles sont globalement sous-exploitées par rapport aux engagements contractuels ;
- le régime des sanctions n'est pas appliqué ;
- les mesures d'accompagnement des exploitants ne sont pas toujours entièrement effectives ;
- les instances de suivi ne sont pas en place (CDI) ;
- les exploitants ne disposent pas des copies papier de leur contrat (Bagrèpôle).

Les spécificités locales

Le cas du Contrat tripartite 3PRD mis en œuvre par la SAED mérite d'être développé, car prenant en compte les leçons de la CDI. 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, ainsi élaboré, 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 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, en appui à la commune, sur la base des critères et normes définis.

Ainsi, dans le cadre spécifique de ce périmètre, 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.

Tableau 4 : Synthèse des modalités de contractualisation avec les SAGI

BAGREPOLE	ODRS	ON	ONAHA	SAED / SODAGRI
Cahier des charges spécifiques pour l'exploitation familiale Cahier des charges spécifiques pour les agro-investisseurs	Cahier des charges	Contrat annuel d'exploitation Permis d'exploitation agricole Bail ordinaire (sur terres non aménagées) Bail emphytéotique (sur terres non aménagées)	Contrat d'occupation de parcelles	CDI Contrat 3PRD

3.4 Instruments d'aménagement de l'espace agricole / gestion planifiée du foncier

A l'issue du travail d'inventaire des instruments remarquable, 2 instruments relatifs aux modalités d'attribution des terres ont été retenus et analysés en détail :

- le Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) développé par la SAED ;

- Le Système d'Information Foncier (SIF) développé également par la SAED.

L'analyse comparée a mis en évidence un certain nombre de caractéristiques suivantes.

Les points forts

En ce qui concerne le POAS

Le POA 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 de l'espace 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 6^e 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 avec l'appui de nouveaux partenaires (MCA, Banque Mondiale...).

Cette longue expérience de la SAED s'appuie en particulier sur le fait que la mission d'appui au développement rural est inscrite dans ses statuts, permettant le développement de compétences internes avérées. Le lien ainsi créé entre gestion foncière, gestion des ressources naturelles et aménagement du territoire au travers de l'élaboration et la mise en œuvre des POAS constituent un indéniable point fort de cet instrument, qui peut également s'appuyer sur un processus de mise en œuvre d'une décentralisation progressive et non remis en cause.

En ce qui concerne le SIF

Le 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. Dans le cas de la SAED, le SIF intègre les données issues des POAS, 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 (affectataire, 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.

Un incontestable point fort du SIF porte sur son institutionnalisation au sein de la SAED. Les capacités d'exploitation du SIF sont élevées grâce à la compétence et au niveau des agents concernés, ce degré de compétences étant assis sur une longue tradition en matière de SIG (cartographie des aménagements hydroagricoles). La mise en place de SIF dans 16 communes permet également à la SAED de disposer de relais d'informations foncières avec des agents formés et des bureaux équipés. La présence continue de nombreux projets de PTF intervenant dans la vallée du fleuve Sénégal, mobilisant des financements sur les aspects cartographiques, constitue bien évidemment une opportunité forte pour la pérennité du SIF au niveau de la SAED.

Les points faibles

En ce qui concerne le POAS

Les points faibles identifiés sont les suivants :

- le fondement juridique des POAS reste imprécis à ce stade ;
- la mobilisation des acteurs n'est pas totalement effective, la volonté de certains responsables de collectivités territoriales paraît parfois insuffisante ;
- des conflits de compétence apparaissent, notamment entre Chefs de village et Conseil de la collectivité, du fait de la difficulté de se départir des pratiques et coutumes ;
- il subsiste des délibérations relatives aux affectations foncières sans se référer au POAS ;
- l'implication des services techniques autres que la SAED (Eaux et Forêts, Elevage, etc.) dans le suivi et la mise en œuvre des POAS est aléatoire ;
- la matérialisation des zones d'usage du sol reste difficile sur le terrain (par ex couloirs de passage des troupeaux), alors que les conflits d'usage sont persistants dans l'utilisation des ressources naturelles ;

- l'ingérence du politique dans les choix prioritaires, l'ambiance conflictuelle au sein de certaines équipes municipales, la logique de « rupture systématique » en cas de changement d'équipe à la tête des collectivités locales, constituent des risques de remise en cause des acquis.

En ce qui concerne le SIF

Les points faibles suivants ont été identifiés :

- les données foncières restent incomplètes dans certaines communes, et les mises à jour au niveau des SIF sont insuffisantes ;
- absence de mise à jour des données du SIF (SAED)
- il n'y a pas de dispositif institutionnalisé de suivi du SIF au niveau des partenaires locaux impliqués ;
- il n'existe pas non plus d'harmonisation des interventions des Projets en matière d'information foncière
- au niveau communal, il est constaté un déficit des ressources financières et humaines, se traduisant par de problèmes de maîtrise technique du SIF et de maintenance des équipements ;
- plus globalement, il n'y a pas de stratégies locales de pérennisation ;
- une absence de mise à jour des données du SIF au niveau de la SAED.

Tableau 5 : Synthèse des instruments de planification du foncier

BAGREPOLE	ODRS	ON	ONAHA	SAED / SODAGRI
Consultation dans le cadre de l'élaboration des PCD	Pas d'intervention	Pas d'intervention	Pas d'intervention	Appui à l'élaboration des POAS

Tableau 6 : Synthèse des systèmes d'information foncière

BAGREPOLE	ODRS	ON	ONAHA	SAED / SODAGRI
Elaboration d'un SIF en cours (DAO lancé, offre reçues et mais financement à mobiliser car insuffisant)	Pas de SIG / SIF	Elaboration d'un SIF (SIGON) en cours (appui KfW)	SIG élaboré et opérationnel	SAED : SIF SODAGRI : pas d'outil cartographique

4. RECOMMANDATIONS

Les présentes recommandations sont issues du rapport L4 « Rapport d'analyse comparée des règles et des outils de gestion foncière », qui ont été rediscutées et remises en forme dans le cadre de l'Atelier régional qui s'est tenu à Saly du 23 au 25 mai 2022.

Il est ressorti de cet atelier 10 recommandations. Les 9 premières s'inscrivent dans les 4 familles d'instrument décrites au chapitre précédent, la 10^e et dernière recommandation a une vocation plus transversale.

11. Nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*

4.1 Instruments de sécurisation foncière des exploitants

Recommandation n°1 : Sécuriser l'assiette foncière des périmètres aménagés au nom de l'Etat ou de la collectivité locale

Constats :

- l'aménagement des périmètres irrigués nécessite la mobilisation de moyens financiers très importants qui requièrent l'intervention de l'État, avec l'aide de ses partenaires de développement ;
- des investissements d'une telle ampleur doivent obligatoirement être protégés contre divers risques, en particulier : les conflits de revendication des terres par les communautés traditionnellement détentrices de droits d'exploitation ; l'occupation anarchique et la dégradation des terres aménagées par des mouvements migratoires internes incontrôlés ou encore, le développement de la spéculation foncière engagée par les élites urbaines au détriment des petits exploitants initialement ciblés comme principaux bénéficiaires des aménagements ;
- dans la plupart des cas cependant, les périmètres irrigués ne sont pas l'objet de mesures appropriées de sécurisation foncière. Cette situation expose les périmètres à de nombreux périls tant actuels que potentiels ;
- l'absence de sécurisation foncière des périmètres aménagés par l'État rend également difficile la sécurisation foncière des exploitants. Comme le dit si bien l'adage juridique « *nemo plus juris* »¹¹, nul ne peut transférer à autrui plus de droit qu'il n'en a lui-même ;
- la protection des aménagements et la garantie des investissements peuvent être réalisées par la mise en œuvre des mesures de sécurisation foncière prévues par les textes. En particulier, de nombreux textes nationaux prévoient l'immatriculation foncière des périmètres aménagés selon les cas, au nom de l'État ou de la collectivité territoriale. Les coûts élevés de mise en œuvre de la procédure d'immatriculation sur des périmètres aménagés très vastes demeurent cependant un réel défi pour les services nationaux domaniaux et du cadastre en charge de la mise en œuvre de la procédure d'immatriculation.

Activités à mettre en œuvre :

- requérir systématiquement l'immatriculation de l'assiette foncière des périmètres aménagés par les services compétents là où les textes nationaux le prescrivent de manière explicite ;
- dès la phase de formulation du projet d'aménagement, intégrer les coûts de la sécurisation foncière du périmètre dans le budget de réalisation du projet, en particulier les coûts relatifs notamment: aux opérations d'information et de sensibilisation des populations ; au nécessaire renforcement en ressources humaines et en équipements des services compétents ; de mobilisation de l'expertise privée (géomètres, experts fonciers...) ainsi qu'à l'indemnisation des populations locales affectées par le projet ;

- là où les textes fonciers nationaux le prescrivent, procéder avant tout aménagement, à la mise en œuvre effective de la procédure de sécurisation foncière, faciliter la procédure de sécurisation par l'utilisation des nouveaux outils technologiques pour les opérations de délimitation/ bornage et, procéder à l'informatisation du processus d'immatriculation ;
- veiller à l'indemnisation juste et préalable des anciens occupants légitime à travers l'utilisation des textes relatifs à l'expropriation pour cause d'utilisation publique et les prescriptions des Directives Volontaire de la FAO lorsque les Etats y ont souscrit.

Bonnes pratiques constatées :

Certains Etats (Burkina Faso, Niger) prescrivent de manière explicite l'obligation d'immatriculer les terres au nom de l'État :

Niger : Loi N° 60-28 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la Puissance publique.

Article 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, si la Puissance publique estime cette procédure nécessaire.

Burkina Faso : LOI N° 034-2009/AN PORTANT REGIME FONCIER RURAL

Article 26 : 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'Etat. Elles font l'objet d'une gestion rationnelle et durable par les services compétents de l'Etat ou par tout organisme public spécialisé créé à cet effet.

Pour la sécurisation des exploitants, l'Article 65, précise : L'Etat ou les collectivités territoriales consentiront prioritairement sur les terres rurales aménagées ou à aménager de leur domaine foncier propre en milieu rural, des baux emphytéotiques au profit des particuliers, personnes physiques ou morales de droit privé, souhaitant réaliser des investissements productifs à but lucratif en milieu rural.

L'article 66 rend obligatoire l'immatriculation dans le cadre de la sécurisation des exploitants et dispose : le bail emphytéotique de terres rurales est un bail conclu entre d'une part, l'emphytéote ou bailleur de terres et d'autre part, le preneur ou locataire de terres, pour une durée comprise entre dix-huit ans au minimum et quatre-vingt-dix-neuf ans au maximum et donnant lieu au paiement d'un loyer périodique.

Le bail emphytéotique ne peut porter que sur une terre immatriculée. Il constitue un droit réel immobilier et est susceptible d'hypothèque. Le bail emphytéotique doit faire l'objet de publication sur les livres fonciers conformément aux textes en vigueur.

Sur la base de ces dispositions, tous les périmètres de Bagrèpôle d'une superficie de 7 774 ha sont immatriculés au nom de l'État et plus de 1 282 Titre Fonciers (TF) sont délivrés à des exploitants anciens propriétaires des terres expropriées et les baux emphytéotiques sont en cours.

Immatriculation du périmètre de Bagrèpôle au nom de l'État : les principales étapes du processus d'immatriculation du périmètre et de sécurisation des exploitants sont :

- purge des droits fonciers : indemnisation juste et préalable des Personnes à qui les terres sont expropriées ;
- bornage/ immatriculation du périmètre ;
- morcellement et attribution des superficies de terre aux exploitants ;
- établissement des titres et délivrances aux attributaires.

Élaboration au Niger d'un Manuel sur la sécurisation foncière des périmètres aménagés : contenu du manuel :

- justification ;
- commentaire des principales étapes ;
- recommandations pour la mise en œuvre.

Recommandation n°2 : Sécuriser les droits fonciers des exploitants des parcelles aménagées

Constats :

- la grande majorité des exploitants installés sur les périmètres aménagés sont de fait, placés dans une situation de grande vulnérabilité foncière. D'abord, ils ne disposent généralement pas d'un titre administratif individuel pouvant leur servir de preuve de la régularité de leur installation ; ensuite ils ne disposent pas de titres valables pour servir de moyen de mobilisation du crédit aux fins d'investissement. Enfin, ils sont en permanence exposés au risque de retrait de leur parcelle, notamment en cas de non-paiement de la redevance eau ;
- garantir la sécurité foncière aux exploitants constitue une exigence incontournable si on veut atteindre les objectifs poursuivis par les SAGI, notamment ceux relatifs à l'accroissement de la productivité et production agricoles, à la réduction de la pauvreté rurale et à la réalisation de la souveraineté alimentaire ;
- le sentiment de frustration des exploitants familiaux des périmètres aménagés peut être d'autant plus grand que, pendant qu'eux ne disposent généralement d'aucun titre de sécurisation foncière, ils voient les grands investisseurs privés, notamment ceux étrangers, bénéficier de l'action diligente de l'État pour leur délivrer des titres de sécurisation foncière.

Activités à mettre en œuvre :

- adopter une approche de diversification des modalités de sécurisation foncière à travers la délivrance selon les contextes nationaux de titres de propriété, de baux ordinaires, de baux emphytéotiques, de contrats d'exploitation, etc. ;

- adapter l'approche de sécurisation foncière aux réalités et pratiques locales dans le respect des dispositions de la législation nationale afin de favoriser l'adhésion de la population au processus de sécurisation foncière ;
- établir et délivrer à tout exploitant installé sur le périmètre un document officiel individuel attestant de la régularité de son installation sur le périmètre aménagé et lui permettant de mobiliser du crédit auprès des institutions de financement pour améliorer son exploitation ;
- assurer l'informatisation des systèmes de gestion foncière et des procédures d'établissement des titres fonciers afin d'accélérer la délivrance de titres au profit des exploitants et de faciliter l'archivage de la documentation foncière ;
- vulgariser les textes sur les droits et obligations des exploitants du périmètre aménagé y compris dans les langues nationales, mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les modalités et processus de sécurisation foncière et mettre en place au sein des périmètres, des guichets uniques de sécurisation foncière des exploitants.

Bonnes pratiques constatées :

- délimitation et bornage de toutes les parcelles d'exploitation à Bagrépôle ;
- délivrance selon les cas à Bagrépôle, de titres de propriété individuelle ou de baux emphytéotiques aux exploitants : à ce jour, 1 282 Titre Fonciers (TF) ont été délivrés ;
- Délivrance de Permis d'exploitation agricole par l'ON ;
- Contrat tripartite 3PRD à la SAED.

Burkina Faso, Loi 034-2009/AN portant régime foncier rural :

Article 65 : « L'État ou les collectivités territoriales consentiront prioritairement sur les terres rurales aménagées ou à aménager de leur domaine foncier propre en milieu rural, des baux emphytéotiques au profit des particuliers, personnes physiques ou morales de droit privé, souhaitant réaliser des investissements productifs à but lucratif en milieu rural ».

Activités à mettre en œuvre :

- élaborer de manière concertée des critères et modalités d'attribution des terres aux exploitants ;
- concevoir des outils d'information et de sensibilisation sur les critères et modalités d'attribution des terres afin d'assurer l'uniformisation des messages diffusés à la population ;
- mener des campagnes d'information et de sensibilisation dans les langues nationales en mobilisant des champions locaux, tels que les chefs traditionnels locaux.

Bonnes pratiques constatées :

- mise en place de commissions d'attribution des terres sur les nouveaux périmètres de l'ONAHA, reposant sur une participation des représentants de tous les acteurs socio-professionnels concernés ;
- conduite d'opérations de régularisation foncière sur les anciens périmètres ONAHA ;
- mise en œuvre à Bagrépôle du principe de compensation terre contre terre ;
- mise en œuvre par le projet 3 PRD de contrat tripartite (Projet- Commune- Contribuaire) faisant référence la Charte du Domaine irrigué et avec 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.

A Bagrépôle le principe de compensation terre contre terre consiste à donner la préférence à la compensation de la perte des terres pluviales subies par les populations locales, par une attribution prioritairement à leur profit de parcelles valorisées par l'aménagement pour une exploitation en maîtrise totale de l'eau. Mais en plus, une différenciation inspirée des principes coutumiers est faite au niveau des titres d'occupation délivrés : des titres de propriété foncière pour les seuls détenteurs coutumiers affectés par le projet d'aménagement ; des baux emphytéotiques pour les personnes affectées par le projet qui ne sont pas des propriétaires de droits coutumiers de terres.

4.2 Instruments d'attribution / retrait des terres

Recommandation n°3 : S'inspirer des bonnes pratiques foncières locales

Constats :

- la sécurisation foncière sur les périmètres irrigués est un processus particulièrement sensible au plan social. La persistance des conceptions et pratiques foncières locales inspirées des coutumes foncières locales soulève la question de la confrontation entre légitimité foncière et légalité foncière ;
- les risques de graves conflits entre acteurs locaux titulaires de droits fonciers coutumiers et populations dites « migrantes » (en fait les non-autochtones) sont récurrents, notamment lorsque l'adhésion des populations au processus d'attribution des terres n'est pas assurée.

Recommandation n°4 : Assurer l'effectivité, l'efficacité et la représentativité des comités d'attribution

Constat :

Sauf quelques exceptions (Sénégal), on observe que l'État est l'acteur majeur en matière de gestion du foncier sur les périmètres aménagés. Cependant cette prépondérance de l'État dans la gestion foncière sur les périmètres aménagés est atténuée par la mise en œuvre du principe de participation des exploitants dans des domaines clés comme l'attribution des terres, la gestion des parcelles, la gestion de l'eau ou encore la gestion de certains fonds... C'est ainsi que des comités paritaires sont en place pour l'attribution des parcelles (ONAHA), la gestion des parcelles (ONAHA), ou la gestion des fonds d'entretien (ON).

Malgré l'importance des comités paritaires pour la gestion durable du foncier et des infrastructures sur les périmètres aménagés, de nombreuses déficiences sont constatées dans l'opérationnalisation de ces structures de participation. On peut souligner en particulier :

- la multiplicité des structures de participation sur certains périmètres (ON) ;
- le fonctionnement irrégulier des comités paritaires, voire même dans certains cas, la non mise en place de certains comités prévus par les textes ou les projets (cas des comités de suivi de la mise en œuvre des outils fonciers que certains projets ont tenté vainement de mettre en place à la SODAGRI) ;
- les faibles capacités des représentants des exploitants dans les comités, notamment en ce qui concerne la bonne compréhension de leur mission et responsabilités ;
- les problèmes de gouvernance dans le fonctionnement des comités se traduisant par l'absence de consultation des exploitants par les comités sur les problèmes fonciers du périmètre, l'absence de reddition de compte sur les activités et délibérations des comités paritaires ou encore la non-limitation des mandats des représentants des exploitants ;
- l'absence d'un système de financement pérenne du fonctionnement des comités paritaires, rendant ainsi ces derniers dépendants des financements de projets portés par les partenaires de développement...

Activités à mettre en œuvre :

- définir des critères clairs garantissant la représentativité des acteurs au sein des comités ;
- assurer l'effectivité et l'efficacité des comités paritaires en définissant des critères de leur choix et en renforçant leurs capacités en ce qui concerne la bonne compréhension de leur mission ainsi qu'en ce qui concerne l'exigence de se conformer aux principes de bonne gouvernance foncière au niveau local ;
- assurer l'animation et le financement des comités pour leur bon fonctionnement ;
- assurer un financement pérenne des comités paritaires par la budgétisation sur fonds propres des SAGI et la mobilisation des cotisations des exploitants.

Bonne pratique constatée :

- financement des comités paritaires ODRS sur fonds propres de l'exercice en cours.

4.3 Instruments de contractualisation SAGI / exploitant

Recommandation n°5 : Concevoir des contrats d'engagement entre les SAGI et les usagers

Constat :

Le contenu des contrats au niveau des SAGI est extrêmement divers dans leurs champs d'application, leurs modalités de mise en œuvre et leur format. Ayant vocation à constituer la pierre angulaire des relations entre les SAGI et les usagers, une attention toute particulière doit leur être accordée.

Activités à mettre en œuvre :

- garantir un processus d'élaboration inclusif et participatif : afin d'être approprié par l'ensemble des acteurs, il convient que le contenu des contrats soit élaboré en associant l'ensemble des parties prenantes ;
- préciser le domaine d'application du contrat : il paraît indispensable que le domaine d'application soit le plus exhaustif possible et couvre tous les thèmes relevant des relations entre les SAGI et les usagers, et le cas échéant, les entités intermédiaires : mise en valeur des terres, entretien des infrastructures, gestion de l'eau ;
- simplifier le contenu des contrats : la formulation de certains contrats apparaît encore trop complexe ou intègre des éléments non fondamentaux (textes de loi, éléments de contexte...). Pour être efficace, il semble important de privilégier une formulation claire et concise des engagements ;
- homogénéiser les modalités contractuelles au sein de chaque SAGI : on constate trop souvent que la « logique projet » impose des modalités contractuelles différentes en fonction des points d'attention des PTF. Cette diversité des pratiques nuit à la cohérence d'ensemble et à l'institutionnalisation d'une modalité contractuelle globale et cohérente. Néanmoins, cette homogénéité souhaitée ne doit pas empêcher des efforts d'innovation, comme le contrat 3PRD à la SAED, sous réserve que cette innovation soit ensuite évaluée et le cas échéant élargie à de nouveaux périmètres de la SAGI concernée ;
- traduire les contrats en langues locales : localement, la maîtrise insuffisante de la langue française peut rendre nécessaire la traduction des contrats en langue locale.

Bonne pratique constatée :

Le contrat 3PRD élaboré par la SAED paraît être le document le plus complet et le plus précis dans les engagements respectifs des signataires. Le cahier des charges spécifiques pour l'agriculture familiale mise en œuvre par Bagrèpôle est également un outil intéressant à valoriser.

Recommandation n°6 : Assurer l'opérationnalisation des contrats

Constat :

Il a été constaté trop souvent que les contrats, une fois signés, sont ignorés, parce que leur contenu est trop général ou imprécis, et / ou plus personne n'y fait référence, et / ou encore que les usagers ne disposent pas de tout ou partie d'un exemplaire papier.

Activités à mettre en œuvre :

- mettre en place un comité paritaire de suivi de la mise en œuvre des contrats au niveau des SAGI : le caractère paritaire du processus d'attribution doit constituer un objectif prioritaire dans la mise en place des comités décisionnaires, dont la mission a vocation à être pérenne contrairement aux

comités d'attribution. Aux côtés des services de l'État et des collectivités locales, de ceux de la SAGI, les usagers doivent être représentés de façon équilibrée. Il est important également de veiller au renouvellement périodique de ces derniers représentants, de façon à éviter une « fonctionnarisation » de cette mission sans rendre compte aux populations qu'ils représentent ;

- assurer l'information des bénéficiaires et mettre à leur disposition les contrats et leurs annexes : les usagers doivent être bien évidemment sensibilisés au contenu des contrats et surtout de leurs engagements. A ce titre, il est fondamental qu'ils disposent d'un exemplaire papier de leur contrat et le cas échéant de ses annexes ;
- appliquer les clauses contractuelles dans la gestion des relations entre SAGI et usagers : ces contrats doivent constituer un outil de gestion « au quotidien » des relations entre les SAGI et les usagers.

Bonne pratique constatée :

Afin de favoriser la bonne compréhension des engagements contractuels, la SAED a traduit la CDI en langue locale (Soninké, Pulaar et Wolof).

Recommandation n°7 : Appliquer effectivement les sanctions prévues dans les documents contractuels

Constat :

L'absence d'application des sanctions est un constat assez général, que ce soit pour l'absence de paiement de redevance sur l'eau ou pour une mise en valeur insuffisante des parcelles, alors même que ces manquements sont très fréquents. C'est ainsi toute l'efficacité de la logique de mise en valeur durable des périmètres irrigués qui est questionnée.

Activités à mettre en œuvre :

- proposer des sanctions claires, réalistes, et graduées en fonction des atteintes portées aux engagements contractuels : pour que les sanctions soient appliquées, encore faut-il qu'elles soient applicables. Il est donc important d'élaborer des sanctions qui soient issues d'un processus concerté de façon à ce que son application ne suscite pas de rejet ;
- prévoir la responsabilisation du comité paritaire dans l'application des sanctions : il apparaît souhaitable que les sanctions soient mises en œuvre au niveau du comité paritaire de gestion, qui devrait être dans l'idéal le même que celui en charge des attributions. En effet, la pression de la communauté est sans aucun doute plus efficace que celle pouvant être effectuée par la SAGI. Par ailleurs, le non-respect des engagements contractuels d'un individu est susceptible d'avoir un impact collectif, d'où l'intérêt à responsabiliser ce collectif en matière de sanction, dont l'acceptation sera également vraisemblablement plus aisée.

Bonne pratique constatée :

Il n'a pas été constaté de bonnes pratiques en matière d'application des sanctions prévues. Cette carence porte globalement préjudice au respect des engagements contractuels et au-delà à l'efficacité des actions des SAGI en matière de production agricole et de sécurité alimentaire.

4.4 Instruments d'aménagement de l'espace agricole / gestion planifiée du foncier

Recommandation n°8 : Impliquer la SAGI dans les politiques d'aménagement territoriale pour favoriser la gestion durable des ressources naturelles

Constat :

L'intervention des SAGI en matière de politique d'aménagement du territoire est à géométrie variable, en fonction d'une part des politiques nationales existantes et d'autre part des missions spécifiques des SAGI en la matière.

Activités à mettre en œuvre :

- mettre en œuvre une concertation entre les SAGI et les acteurs locaux pour assurer la cohérence des actions de développement du territoire : les SAGI par leurs interventions sur un territoire spécifique sont de fait un acteur indiscutable de l'aménagement de ce territoire. Il semble donc pertinent de traduire cette action dans une logique plus globale de développement local, en valorisant les activités réalisées et en s'inscrivant dans un processus de concertation des acteurs locaux (par exemple le développement de filières de production agricole pourrait s'accompagner de réflexions sur la production d'intrants au niveau local, la transformation en aval...);
- veiller à ce que les SAGI contribuent dans leurs zones d'intervention aux dispositifs de mise en œuvre des documents de planification territoriale : comme évoqué ci-dessus, la SAGI est un acteur local incontournable qui doit être en capacité de participer aux instances de préparation et de mise en œuvre des outils de planification au niveau local.

Bonne pratique constatée :

La SAED est la plus impliquée dans l'élaboration des documents de planification locale (POAS), en assurant elle-même un appui aux communes en ce sens. Sa mission de contribution au développement rural inscrite dans ses statuts légitime son intervention en la matière.

Recommandation n°9 : Mettre en place un Système d'Information Foncière à l'échelle de la SAGI

Constat :

La volonté de disposer d'un outil de maîtrise des informations foncières est partout constatée, mais faiblement mise en œuvre à l'exception de la SAED et dans un degré moindre de l'ONAHA. Pourtant, l'exploitation d'un Système d'Information Foncière paraît un outil indispensable à une bonne gestion foncière.

Activités à mettre en œuvre :

- institutionnaliser un service dédié à la gestion du SIF : la fonction SIF doit être institutionnalisée au sein des SAGI en tant qu'outil pérenne, à priori au sein d'un service chargé des questions foncières et / ou des études ;
- utiliser le SIF en tant qu'outil de connaissance du territoire et d'aide à la décision : le SIF ne doit pas constituer simplement une base de données des occupations foncières, mais un réel outil d'aide à la décision sur les questions d'aménagements (y compris hydroagricoles) ;
- décentraliser le SIF au niveau des antennes territoriales : pour être réellement utile, le SIF ne doit pas être simplement centralisé et cantonné dans un service de spécialistes cartographes qui en aurait un usage restreint, mais être accessible au niveau des antennes décentralisées quand elles existent ;
- mettre à disposition les données du SIF au niveau des organes de planification et des usagers : les données du SIF ont vocation à être publiques, à l'exception des données nominatives, et donc pouvoir être communiquées aux différents acteurs intervenant sur les questions d'aménagement au niveau du même territoire.

Bonne pratique constatée :

Le SIF de la SAED est à ce stade et de loin, l'outil le plus développé au niveau des SAGI. Son déploiement dans les communes constitue également un atout, par la culture d'échanges d'informations générée, même si celle-ci doit être améliorée.

4.5 Dynamique du ROA - SAGI

Recommandation n° 10 : Responsabiliser les SAGI et le ROA-SAGI dans la mise en œuvre des recommandations du chantier foncier

Constat

Le chantier foncier a débouché sur des recommandations fortes, dont l'objectif est qu'elles soient au moins en partie mises en œuvre, après bien évidemment une analyse plus approfondie de leur pertinence et éventuelle adaptation aux contextes juridiques, institutionnels et opérationnels locaux. La question du portage de la réalisation de cet objectif est fondamentale, et fait donc l'objet de la présente recommandation.

Activités à mettre en œuvre :

- dynamiser la plateforme d'échange du ROA-SAGI pour partager la connaissance et le savoir-faire entre organisations partenaires (Organisations locales de producteurs, ROPPA...) : l'objectif est de conforter le ROA dans sa mission de coordination et de capitalisation, en le dotant d'une mission claire dans la mise en œuvre des recommandations du chantier « Foncier irrigué », cette recommandation pouvant d'ailleurs être élargie aux trois autres chantiers COSTEA. La structuration du ROA-SAGI dans un cadre plus formel évoquée lors de l'atelier favoriserait la mise en œuvre de cette activité, en même temps qu'elle pourrait en constituer un des éléments justificatifs ;

- responsabiliser chaque SAGI dans le portage des recommandations relatives à une famille d'instruments : il est proposé ici qu'une SAGI, dont la gestion d'une famille d'instruments peut être considérée comme plus performante que les autres, assure pour le compte et en relais du ROA, la coordination des actions de réflexion, d'échange et de l'opérationnalisation des recommandations. A titre d'exemple, Bagrépôle pourrait assurer la coordination pour la famille d'instruments « Sécurisation foncière », la SAED pour l'aménagement de l'espace agricole / gestion planifiée du foncier », l'ONAHA pour la contractualisation entre les SAGI et les exploitants ;
- élargir les missions des SAGI pour inclure la réflexion à la sécurisation foncière des autres espaces aménagés (vallées, bas-fonds...) : cette activité dont l'idée a émergé lors de l'Atelier de Saly vise à mieux prendre en compte le potentiel agricole des espaces aménagés non irrigués, en analysant dans quelle mesure leur intégration dans les périmètres d'activités des SAGI pourrait contribuer à sa meilleure valorisation et contribution à la sécurité alimentaire des pays concernés.

Bonne pratique constatée :

Organisation de séminaire de partage entre les SAGI, et lors d'événement internationaux : Chantiers de l'Action structurante du COSTEA dans les zones d'intervention des SAGI (AS-SAGI) en 2022, Rencontre de Niamey en 2018, formation de Ouaga en 2017, Séminaire de Saint-Louis en 2016, ICID de Montpellier en 2015 etc.

4.6 Synthèse des recommandations

Le tableau 3 (page suivante) constitue une synthèse des recommandations, afin d'en faciliter la compréhension globale.

5. CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE L'ÉTUDE

Au terme des 18 mois consacrés à l'étude sur les règles et outils de gestion foncière au sein des SAGI ouest Africaines, plusieurs points saillants sont mis en exergue, et permettent d'encourager la suite de ce chantier dans la dynamique du COSTEA :

- un classement entre règle et outil n'est pas approprié sur le territoire Ouest Africain. En effet, nous avons observé que les liens entre les instruments, qu'ils soient règles ou outils, ne permettent pas leur distinction nette. Une classification par famille, distinguant plutôt la catégorie d'intervention ou d'action visée par l'instrument est plutôt recommandée. Il serait intéressant de comparer cette approche à celle employée sur les chantiers fonciers des autres territoires couverts par le COSTEA ;
- pour chaque famille d'instrument, au moins une SAGI s'identifie comme leader, et est en avance par rapport aux autres dans la mise en œuvre de cette dernière. Elle peut (doit) donc servir de moteur à la vulgarisation des instruments

Tableau 3 : Synthèse des recommandations

Famille d'instruments	Recommandations	Actions
Sécurisation foncière	1. Sécuriser l'assiette foncière des périmètres aménagés au nom de l'Etat ou des collectivités locales	Requérir l'immatriculation des périmètres aménagés par les services compétents.
		Veiller à l'indemnisation juste et préalable des anciens occupants.
		Inclure dans le budget de l'aménagement les coûts de la sécurisation foncière des périmètres.
	2. Sécuriser les exploitants des parcelles aménagées.	Formaliser les types de droits (jouissance ou propriété) adaptés au contexte et aux pratiques locales.
		Délivrer à chaque exploitant un acte formel individuel consacrant la régularité de son installation.
		Assurer l'informatisation des procédures de gestion foncière.
Attribution / retrait des terres	3. S'inspirer des bonnes pratiques foncières locales	Elaborer les critères d'attribution des terres aux exploitants de façon concertée.
		Mener des campagnes d'information et de sensibilisation sur les critères d'attribution.
	4. Assurer l'effectivité, l'efficacité et la représentativité des comités d'attribution	Définir les critères garantissant la représentativité des acteurs au sein des comités et veiller à la bonne gouvernance de ces comités.
		Renforcer les capacités des membres des comités en référence à leurs missions et aux principes de bonne gouvernance
		Assurer l'animation et le financement des comités pour leur bon fonctionnement.
	Contractualisation SAGI / exploitants	5. Concevoir les contrats d'engagement entre les SAGI et les usagers
Préciser le domaine d'application du contrat (mise en valeur des terres, entretien des infrastructures, gestion de l'eau).		
Simplifier le contenu des contrats par la formulation claire et concise des engagements.		
Homogénéiser les modalités contractuelles au sein de chaque SAGI.		
6. Assurer l'opérationnalisation des contrats		Traduire les contrats en langues locales.
		Mettre en place un comité paritaire de suivi de la mise en œuvre des contrats au niveau des SAGI.
		Assurer l'information des bénéficiaires et mettre à leur disposition les contrats et leurs annexes.
7. Assurer effectivement les sanctions prévues dans les documents contractuels		Appliquer les clauses contractuelles dans la gestion des relations entre SAGI et usagers.
		Proposer des sanctions claires, réalistes, et graduées en fonction des atteintes portées aux engagements contractuels.
Gestion de l'espace	8. Inclure la SAGI dans les politiques d'aménagement du territoire pour favoriser la gestion durable des ressources naturelles	Prévoir la responsabilisation du comité paritaire dans l'application des sanctions.
		Mettre en œuvre une concertation entre les SAGI et les acteurs locaux pour assurer la cohérence des actions de développement du territoire.
	9. Mettre un place un Système d'Information Foncière à l'échelle des SAGI	Veiller à ce que les SAGI contribuent dans leurs zones d'intervention aux dispositifs de mise en œuvre des documents de planification territoriale.
		Institutionnaliser un service dédié à la gestion du SIF.
		Utiliser le SIF en tant qu'outil de connaissance du territoire et d'aide à la décision.
		Décentraliser le SIF au niveau des antennes territoriales.
Dynamique du ROA-SAGI	10. Responsabiliser les SAGI et le ROA-SAGI dans la mise en œuvre des recommandations	Mettre à disposition les données du SIF au niveau des organes de planification et des usagers.
		Dynamiser la plateforme d'échange du ROA-SAGI pour partager la connaissance et le savoir-faire entre organisations partenaires (ROPPA...).
		Responsabiliser chaque SAGI dans le portage des recommandations relatives à une famille d'instruments.
		Elargir les missions des SAGI pour inclure la réflexion à la sécurisation foncière des autres espaces aménagés (vallées, bas-fonds...).

appliqués, permettant ainsi aux autres bénéficiaires de ne pas être victimes des mêmes difficultés. Les SAGI doivent s'affirmer dans leur rôle d'aménageur et de modèle du développement agricole sous régional ;

- le déploiement de nouveaux instruments de gestion foncière au sein de chaque SAGI est entièrement lié à la capacité de cette dernière à porter cette responsabilité, mais aussi à la conjoncture nationale au travers des textes qui l'autorisent. Il est donc impératif que chaque SAGI formalise la place qu'elle souhaite (doit) prendre dans la gestion foncière des terres irriguées, ou des autres terres dont elle a la responsabilité (ex : vallées, bas-fonds). Cette responsabilité portée par la SAGI, en fonction du niveau qu'elle atteint, doit donc s'accompagner si nécessaire d'un plaidoyer auprès des autorités compétentes, afin d'acquiescer toute la légitimité au travers des textes et décrets d'application, et assainir ainsi les rôles et responsabilités de chacun ;
- le ROA-SAGI doit jouer le rôle de catalyseur pour encourager une dynamique d'amélioration de la responsabilité foncière des SAGI sur leur périmètre, garantissant ainsi le lien entre attribution foncière / mise en valeur / contractualisation / aménagement du territoire. La communication des résultats de l'étude et des recommandations proposées, doit donc être largement partagée, autant à l'intérieur des SAGI elles-mêmes, que vers les bénéficiaires potentiels permettant

ainsi de collecter leurs avis, ou encore auprès des autorités compétentes nationales en tant que porte-parole en faveur des SAGI ;

- enfin le COSTEA doit encourager la dynamique de renforcement de la gestion foncière proposée par l'étude. Cette dernière montre qu'il est possible, grâce à la vulgarisation des instruments déjà existants et maîtrisés par certaines SAGI, de renforcer la gestion foncière sur les périmètres irrigués et donc d'intégrer cette composante de façon structurée et homogène à l'ensemble des futurs aménagements, évitant ainsi les « projets dans les projets », pouvant constituer un frein direct à la mise en œuvre et à la valorisation sur le long terme.

Plus généralement, toutes les propositions de recommandations s'inscrivent dans la continuité du COSTEA, et permettent de répondre aux grands défis qui sont les siens. Deux défis sont particulièrement concernés à savoir :

- Défi 1 : Contribuer au développement économique et social des territoires irrigués ;
- Défi 4 : Accompagner le changement par l'innovation technique et institutionnelle.

Chaque recommandation a été classée pour faciliter et encourager sa valorisation à court terme dans les chantiers de demain :

Développement économique et social des territoires	Innovation sur les plans technique, social, institutionnel
I. Sécuriser le foncier des périmètres aménagés au nom de l'Etat ou de la collectivité locale.	II. Sécuriser le foncier des parcelles aménagées au profit des usagers.
III. Tenir compte des bonnes pratiques foncières locales dans les modalités d'attribution des terres.	IV. Assurer l'effectivité, l'efficacité et la représentativité des comités d'attribution.
	V. Concevoir des contrats d'engagement entre les SAGI et les usagers.
	VI. Assurer l'opérationnalisation des contrats.
	VII. Appliquer effectivement les sanctions prévues dans les documents contractuels.
VIII. Impliquer la SAGI dans les politiques d'aménagement territoriale pour favoriser la gestion durable des ressources naturelles.	IX. Mettre en place un Système d'Information Foncière à l'échelle de la SAGI.
	X. Responsabiliser la SAGI et le ROA-SAGI dans les nouveaux modes de gestion participatifs.

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)