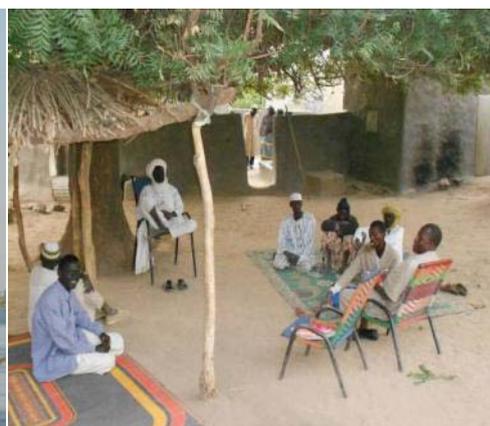




The Global Water Initiative
A Partnership Funded by the Howard G. Buffett Foundation



ÉTUDE SUR LA DÉTERMINATION DU STATUT FONCIER DES TERRES AMÉNAGÉES DANS LA ZONE DU BARRAGE DE KANDADJI – RAPPORT FINAL

GAYAKOYE SABI Abdourahamane, juriste
GUERO Hamidou, agronome
HASSANE Beidou, sociologue

Juillet 2012





Le programme « Global Water Initiative » (GWI), financé par la Fondation Howard G. Buffett, cherche à relever le défi de fournir à long terme l'accès à l'eau salubre et à l'assainissement, ainsi que la protection et la gestion des services des écosystèmes et des bassins hydrographiques, au profit des plus pauvres et des plus vulnérables dépendant de ces services.

L'approvisionnement en eau dans le cadre du GWI se fait à travers la sécurisation de la ressource et le développement d'approches nouvelles ou améliorées de la gestion de l'eau, et s'intègre dans un cadre plus large qui traite de la pauvreté, du pouvoir et des inégalités qui touchent particulièrement les populations les plus pauvres.

Pour y parvenir, il faut allier une orientation pratique sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement avec des investissements visant à renforcer les institutions, augmentant la prise de conscience et l'élaboration de politiques efficaces.

Le consortium régional du GWI en Afrique de l'Ouest est composé des partenaires suivants :

- Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)
- Catholic Relief Services (CRS)
- CARE International
- SOS Sahel (UK)
- Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED)

Le programme du GWI en Afrique de l'Ouest couvre 5 pays : le Sénégal, le Ghana, le Burkina Faso, le Mali, et le Niger. Certaines activités se déroulent également autour du projet de barrage de Fomi en Guinée.

SOMMAIRE

1	DEFINITION DES SIGLES ET ABREVIATIONS	4
2	INTRODUCTION	5
3	RESUME EXECUTIF	7
4	OBJECTIF DE LA MISSION ET RESULTATS ATTENDUS	8
4.1	Objectifs de l'étude	8
4.2	Résultats attendus.....	9
5	APPROCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	10
6	CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES ESPACES AMENAGES AU NIGER	12
6.1	Problématique de la détermination du domaine foncier de l'Etat.....	12
6.1.1	<i>Diversité et difficultés des sources du droit du domaine foncier</i>	12
6.1.2	<i>Quel est le statut juridique des terres expropriées dans le processus de Kandadji ?</i>	14
6.2	Statut juridique et gestion des terres aménagées au Niger.....	15
6.2.1	<i>Principes déterminés par la loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique</i>	16
6.2.2	<i>Gestion actuelle des aménagements hydro agricoles</i>	22
7	PROBLEMATIQUE DE LA COMPENSATION DES TERRES AMENAGEES DANS LE CADRE DE LA REALISATION DU PROGRAMME « KANDADJI »	24
7.1	L'option d'indemnisation adoptée dans le cadre du Programme « Kandadji ».....	25
7.1.1	<i>L'obligation de l'autorité expropriante</i>	25
7.1.2	<i>L'indemnisation de la terre par la terre</i>	26
7.2	Les droits des populations sur les terres aménagées données en compensation dans le cadre du Programme « Kandadji »	29
7.2.1	<i>Droits des anciens propriétaires sur les terres aménagées</i>	29
7.2.2	<i>Droits des usagers au foncier et aux ressources communes</i>	32
7.3	Les conditions d'une gestion sécurisée des aménagements	33
7.3.1	<i>Sécurisation juridique</i>	33
7.3.2	<i>Sécurisation de l'investissement</i>	34
8	CONCLUSION	36
9	RECOMMANDATIONS	38
9.1	Recommandations relatives au statut des terres aménagées	38
9.2	Recommandations relatives à la gestion des terres aménagées	38
10	BIBLIOGRAPHIE	40
10.1	Textes législatifs et réglementaires.....	40
10.2	Etudes et rapports.....	42

1 DEFINITION DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AHA :	Aménagements Hydro Agricoles
ABN :	Autorité du Bassin du Niger
Art. :	Article
FED:	Fond Européen de développement
GWI :	Global Water Initiative
HCAVN :	Haut Commissariat à l'Aménagement de la Vallée du Niger
IIED :	Institut International pour l'Environnement et le Développement
ONAHA :	Office National des Aménagements Hydro Agricoles
PAFRIZ :	Projet d'appui à la filière riz
PGI :	Projet de grandes irrigations
P-KRESMIN :	Programme « Kandadji » de Régénération des Ecosystèmes et de Mise en valeur de la vallée du Niger
UEP-KRESMIN :	Unité d'exécution du Programme « Kandadji » de Régénération des Ecosystèmes et de Mise en valeur de la vallée du Niger
SDR :	Stratégie de Développement Rural
SMDR :	Société Mutuelle de Développement Rural
SMPR :	Société Mutuelle de Prévoyance Rurale
STD :	Service Technique Déconcentré
UICN :	Union internationale pour la conservation de la nature

2 INTRODUCTION

En Août 2002, le Gouvernement de la République du Niger a adopté le document du Programme intégré de gestion des ressources naturelles du bassin du Fleuve au Niger, sous l'appellation de Programme « Kandadji » de Régénération des Ecosystèmes et de Mise en valeur de la vallée du Niger (P-KRESMIN).

Ce programme a pour objet la construction d'un barrage et de ses ouvrages annexes à Kandadji, l'aménagement et l'appui à la mise en valeur d'un périmètre irrigué de 45.000 ha et la construction d'une centrale hydroélectrique.

L'objectif global visé par le programme est de contribuer à la réduction de la pauvreté grâce à la régénération naturelle des écosystèmes, l'amélioration de la sécurité alimentaire et la couverture des besoins en énergie électrique.

Pour les populations nigériennes et surtout pour celles vivant dans la zone touchée par ce programme, l'avènement de ce barrage constitue sans doute un immense espoir d'amélioration de leurs conditions de vie, par les avantages certains qu'il va leur apporter.

La construction de ce gigantesque ouvrage va nécessiter pour sa réalisation, une retenue d'eau d'environ 282 Km² et le déplacement de 21 villages et une centaine de hameaux pour un effectif de 37 891 habitants en raison de deux vagues successives de déplacés (soit 5170 habitants pour la première vague et 32 721 pour la seconde vague).

Depuis le démarrage des travaux, le Haut Commissariat à l'Aménagement de la vallée du Niger (HCAVN) a entrepris plusieurs activités en relation avec le programme et notamment l'élaboration d'un plan d'action de réinstallation des populations déplacées. Le déplacement forcé de nombreuses personnes suite à la mise en œuvre du programme va entraîner nécessairement l'expropriation de leur terre et par conséquent, leur indemnisation. Cette opération dite « expropriation pour cause d'utilité publique » très complexe dans sa mise en œuvre, résulte d'un principe constitutionnel visant à la fois à garantir les activités d'intérêt général de la puissance publique et la protection du droit de la propriété considéré comme sacré.

Ce processus de déplacement forcé et de réinstallation des populations suppose l'abandon de la majorité de leurs terres souvent les plus proches et fertiles, des pratiques socioculturelles et culturelles, religieuses, et l'effritement de leur situation relationnelle et de leurs rapports quotidiens avec les autres habitants liés à la topographie des lieux et au voisinage longtemps entretenu.

Cependant, pour atténuer le degré de frustration des populations concernées, diverses études ont été réalisées ou sont en cours, en vue d'aider à conduire le processus d'indemnisation de manière efficace et efficiente. Les indemnisations comprennent les attributions d'espaces d'habitation et des terres aménagées, des compensations en espèces et des réalisations socio-économiques diverses conformément aux textes en vigueur au Niger et aux procédures des partenaires techniques et financiers dont, entre autres, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement (BAD).

Au cœur de ce processus se posent néanmoins trois problèmes fondamentaux qui constituent des contraintes majeures à la réalisation des objectifs fixés par le programme :

- La première concerne les champs de cultures, qui constituent le seul moyen de subsistance des populations et l'essentiel de leurs biens, qui ont fait l'objet

d'expropriations. Or ces champs de cultures étaient des biens privés sur lesquels les villageois exercent tous les droits et peuvent à la fois mettre en valeur, aliéner, céder à titre onéreux ou à titre gratuit ou louer. Si les terres aménagées sont données en compensation aux expropriés, ceux-ci jouiront-ils des mêmes droits et prérogatives sur ces nouvelles terres ? et qu'en sera-t-il des moyens et pouvoirs dont l'Etat disposera sur ces exploitants afin d'assurer sa politique de production agricole ?

- La seconde contrainte est relative à la terre du paysan qui une fois expropriée devient dès lors un bien de l'Etat soumis à un nouveau statut qui au sens de la loi est insaisissable, inaliénable et imprescriptible.
- La troisième est relative au statut même des Aménagements Hydro Agricoles (AHA) au Niger : le texte qui les régit actuellement est vétuste et ne répond pas aux besoins actuels d'une gestion efficace et efficiente, ce qui a abouti à des pratiques de gestion en déphasage avec la réalité légale.

Ainsi, à l'issue de cette analyse, il se dégage deux questions fondamentales qui s'articulent ainsi :

- 1) Si l'Etat exproprie les populations locales de leurs terres de cultures qui leur appartenaient en pleine propriété et qu'il leur réattribue des terres aménagées (qui tombent dans le domaine public) à titre de compensation « juste », alors, quel sera le statut de ces terres aménagées ?
- 2) Quels types de droits ces populations pourraient-elles exercer sur ces terres aménagées ?

La présente étude vise à proposer un statut foncier des terres aménagées qui seront attribuées à titre de compensation aux personnes affectées dans le cadre du Programme « Kandadji » et les types de droits qui seront reconnus sur ces terres aux communautés locales affectées pour satisfaire aux exigences légales d'une compensation « juste » de leurs biens expropriés. Il s'agit donc à travers cette étude de formuler une proposition de statut foncier des terres aménagées pour les besoins de compensations des personnes affectées dans le cadre du Programme « Kandadji », qui prend en compte non seulement la législation nationale et les instruments juridiques internationaux en matière de réglementation foncière, mais aussi les avis et attentes des communautés locales afin que cette compensation entre la terre du paysan expropriée et la terre aménagée qui lui sera attribuée soit juste en dépit de leur différence de statut.

3 RESUME EXECUTIF

Objectif de l'Etude : l'objectif général est de proposer un statut foncier des terres aménagées dans le cadre du barrage de Kandadji et les types de droits qui seront reconnus sur les terres qui seront distribuées aux membres des communautés locales affectées à titre de compensation « juste » de leurs biens expropriés. Plus précisément, l'étude devrait dire quel serait le statut juridique des terres qui seront expropriées dans le cadre du Programme Kandadji ; Quels sont les droits des populations expropriées sur les terres aménagées qui leur seront attribuées à titre de l'indemnisation ; Suivant quels critères s'assurer que cette indemnisation par le biais de la compensation de la terre du paysan par la terre aménagée, est juste comme l'exige la loi ; Quels seront les outils juridiques à mettre en place pour garantir et sécuriser les droits ainsi concédés aux populations, et comment est-ce que d'autres populations non affectées peuvent accéder aux terres aménagées ; et enfin comment est-ce que les investissements réalisés par l'Etat sur ces espaces seront optimisés et sécurisés ?

Méthodologie : l'étude dirigée par un juriste comme consultant principal, avec l'assistance d'un sociologue et d'un agronome, a été conduite suivant une méthodologie qui allie recherche d'information sur le terrain à travers des enquêtes et entretiens, et l'analyse des textes et documents sur les aspects juridiques et administratifs de la gestion du foncier rural. L'enquête de terrain a permis de recueillir les opinions des populations concernées, et les acquis des expériences passées dans la zone en matière de gestion des espaces aménagés ; pendant que l'examen des textes a permis de fournir des réponses légales aux questionnements soulevés par les objectifs de l'étude.

Sur les statuts des terres expropriées et des terres aménagées : après avoir énuméré et analysé les textes qui permettent la définition des éléments du domaine de l'Etat, l'étude a noté leur caractère épars et en certains points vétuste impliquant souvent des contradictions ou incohérences de certaines de leurs dispositions ; avant de déduire que les terres qui vont être expropriées dans le cadre du Programme Kandadji relèveront du domaine public de l'Etat. L'étude a défini les éléments caractéristiques des biens du domaine public, notamment qu'ils sont inaliénables, incessibles et insaisissables. Conséquemment, elle conclut que la partie de ces terres qui sera aménagée aux fins d'exploitation agricole ou pastorale aura un statut de bien du domaine public. L'étude a analysé les textes régissant la gestion des aménagements hydro agricoles au Niger et a relevé deux types de gestion emportant des conséquences différentes sur les droits et obligations des exploitants selon que les terres aménagées relèvent du domaine public ou si elles sont propriétés des exploitants.

Sur les droits à concéder aux populations et le caractère juste de la compensation : l'étude a relevé que les terres qui seront expropriées appartiennent aux populations en pleine propriété, en application du droit coutumier qui consacre leur appropriation et leur détention. Elle déduit que, pour que la compensation soit juste, les terres aménagées qui seront attribuées aux populations expropriées doivent présenter une équivalence en termes de droits exercés, mais aussi en termes de rendement et de coût de production. Mais du fait que les biens du domaine public sont incessibles, l'étude a recommandé le déclassement d'une partie des terres aménagées dans le domaine privé de l'Etat aux fins de leur affectation aux populations expropriées à titre de concession rurale ou de bail emphytéotique. Cette proposition garantit aux populations concernées des droits proches au droit de propriété, avec à terme le droit de propriété lui-même pour la concession, et constitue dès lors la meilleure formule légale pour traduire la « justesse » de l'indemnisation proposée.

Sur l'accès des autres usagers aux terres aménagées et les outils de sécurisation : l'étude note qu'il est un droit pour chaque citoyen, conformément aux lois de la République indépendamment du fait qu'il soit exproprié ou non, d'avoir accès aux terres aménagées par l'Etat pour les besoins de ses activités de production. S'appuyant sur des dispositions légales, l'étude a recommandé la définition de règles d'accès et d'utilisation des terres aménagées aux populations non propriétaires des terres expropriées, ainsi qu'aux ressources communautaires générées par la réalisation du barrage. Elle a pour cela proposé l'attribution par l'Etat de documents constatant leurs droits à tout titulaire d'un droit concédé sur les terres et les autres ressources. L'étude a en outre recommandé l'élaboration de règles, sous forme de convention locale regroupant tous les acteurs et usagers, de prévention et de règlement de conflits sur l'utilisation et la gestion des espaces aménagés.

Sur la sécurisation et une gestion optimum des investissements réalisés : Après avoir passé en revue les différentes formes de gestion ayant caractérisé les ouvrages de maîtrise d'eau jusque là expérimentées au Niger, l'étude a conclu à un échec de ces gestions sur la production et la conservation (rentabilisation) des ouvrages. Elle a en conséquence recommandé, dans un souci de rentabiliser l'investissement fait dans le cadre de Kandadji et sécuriser les installations, de déterminer avec la participation de tous les acteurs la structure chargée de gérer les terres aménagées et d'en définir les règles d'accès et d'exploitation. Elle a en outre recommandé à l'Etat, et ce avant toute exploitation, la délimitation, la matérialisation et l'immatriculation de toutes les terres aménagées dans le cadre du Programme Kandadji, et suggéré que les structures du code rural y soient impliquées.

4 OBJECTIF DE LA MISSION ET RESULTATS ATTENDUS

4.1 Objectifs de l'étude

L'objectif global visé par cette étude est de proposer un statut foncier des terres aménagées pour les besoins des compensations des personnes affectées dans le cadre du Programme « Kandadji » et les types de droits qui seront reconnus sur ces terres qui seront distribuées aux communautés locales affectées à titre d'une compensation « juste » de leurs biens expropriés.

De façon spécifique cette étude doit répondre aux questions ci-après :

- ✓ Quel est, au regard de la législation nationale et des instruments juridiques internationaux auxquels le Niger est partie, le statut juridique foncier des terres qui vont être expropriées par l'Etat dans le cadre de la réalisation du Programme « Kandadji »?
- ✓ Quel sera le statut juridique des terres aménagées offertes en compensation des terres expropriées ?
- ✓ Quels critères peuvent être utilisés pour juger si la compensation d'une terre « traditionnelle » par une terre « aménagée » est « juste » comme le prévoit la loi ?
- ✓ Les terres aménagées qui seront attribuées aux populations en compensation de leurs biens expropriés, le seront-elles en pleine propriété, en qualité de simples exploitants ou un autre droit de jouissance (droit de propriété, droit d'usage) ? Est-ce que les terres peuvent être retirées d'un exploitant et comment évaluer si cela est « juste » ou non ? Chaque parcelle fera-t-elle l'objet d'un accord écrit ? Quelle serait, au regard des textes en vigueur, la meilleure formule juridique qui offre une « juste » compensation et un niveau de sécurité juridique équivalente aux terres privées aux populations bénéficiaires tout en garantissant

la rentabilité et la pérennisation des investissements réalisés ? quelles sont les voies de recours juridique des populations ?

- ✓ Quels seraient les instruments juridiques adaptés ?
- ✓ Quelles sont les procédures d'affectation des terres aux personnes éligibles ?
- ✓ Est-ce que les terres seront affectées uniquement aux chefs de famille ? est-ce que ceux-ci auront le droit de les affecter aux membres de sa famille par la suite ? est-ce qu'ils pourront les louer ? Le programme de Kandadji a-t-il tenu compte lors du recensement des propriétaires, du statut familial ou individuel de ces terres ?
- ✓ Qu'est-ce qui se passera lors du décès d'un détenteur de parcelle acquise à titre de compensation ?

4.2 Résultats attendus

Les principaux résultats attendus du consultant à la fin de cette étude sont :

- ✓ Les informations utiles répondant aux objectifs de la présente étude, en fonction des expériences similaires vécues au Niger sur certains sites, ont été répertoriées et largement exploitées ;
- ✓ Une réflexion profonde est menée sur ce que la loi entend par « juste » et comment analyser et interpréter ce terme dans le cadre des compensations prévues ;
- ✓ Le statut foncier des terres aménagées pour les besoins de compensation dans le cadre du Programme « Kandadji » est clairement défini et/ou proposé ;
- ✓ Les différents types de droits (de propriété, d'usage) qui doivent être reconnus aux populations (possibles droits légaux de jouissance des communautés) sur les terres aménagées sont proposés et/ou analysés ;
- ✓ Des règles pratiques d'accès équitable et d'utilisation durable des terres aménagées sont définies et proposées ;
- ✓ Les expériences similaires conduites au Niger sur des sites (ONAHA) sont prises en compte et internalisées;

5 APPROCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

L'objectif global visé par la présente étude est de proposer un statut foncier des terres aménagées pour les besoins de compensation des personnes affectées dans le cadre de la réalisation du barrage de Kandadji ainsi que les types de droit qui seront reconnus sur ces terres qui seront affectées aux communautés locales en guise de compensation « juste » de leurs biens expropriés. De ce fait, pour mieux cerner les contours de cette problématique, la démarche méthodologique adoptée par l'équipe de consultants a consisté à organiser des rencontres sous forme d'entretiens avec l'ensemble des acteurs impliqués dans une telle dynamique en vue de recueillir leurs réactions, leurs perceptions, avis, et opinions en rapport avec les préoccupations soulevées.

Compte tenu du facteur temps, du nombre de sites et de populations cibles à visiter, la méthodologie adoptée par l'équipe de consultants s'est basée sur un échantillonnage raisonné assez représentatif. Cet échantillon est composé de 7 villages sur les 33 concernés, soit 21%, auxquels sont associés des représentants des hameaux proches (par affinité : ils partagent des valeurs et rapports socio historiques ou sur la base d'une proximité géographique naturelle), 3 mairies sur les 5 concernées (soit 60%), 4 chefs de canton, 2 anciens AHA, les responsables des services techniques au niveau national et régional.

Les critères de choix des villages échantillons, retenus de concert avec les responsables locaux (représentants HCAVN au niveau de Tillabéri à savoir l'UEP-KRESMIN et responsables des services techniques déconcentrés de l'Etat), tiennent compte de la situation réelle de ces villages, c'est-à-dire, prennent en considération le niveau d'impact du Programme « Kandadji » sur les villages. Ainsi, il y a des villages qui perdent leurs terres de cultures et qui seront déplacés, des villages qui restent dans leurs terroirs d'origine, n'accueillent pas les populations déplacées, mais qui perdent leurs terres de cultures (noyées ou expropriées pour les aménagements), des villages qui ne se déplacent pas mais qui accueillent les populations déplacées dans leurs terroirs.

La démarche adoptée tout au long de la mission a privilégié l'approche participative pour que les résultats capitalisés puissent rencontrer l'adhésion de toutes les parties concernées et que les recommandations qui en seront issues puissent être mises en œuvre avec toute la diligence requise et acceptées de tous. Ceci implique une écoute particulièrement attentive des bénéficiaires eux-mêmes dans le cadre des structures représentatives. Tout cela explique le fait que la mission de terrain a rencontré le plus large éventail possible de partenaires, effectifs ou potentiels, aux différents niveaux d'intervention du programme. Il s'agit notamment des membres du comité de suivi de l'étude (UICN/IIED, ABN, HCAVN, code rural, Ministère des finances), des responsables des services techniques au niveau national (Ministère des finances, Code rural, ONAHA, HCAVN, ABN), des responsables des services techniques régionaux (Justice, ONAHA, UEP-KRESMIN, Agriculture), des autorités administratives et coutumières (gouverneur, préfet, chefs de canton, chefs de villages), des élus locaux, des membres de la commission de conciliation, des dirigeants et exploitants des anciens AHA, des leaders religieux ainsi que des populations concernées.

Trois sources d'informations ont été triangulées: (i) entretiens avec les acteurs impliqués et potentiels, (ii) étude bibliographique de rapports et d'autres productions écrites sur le barrage et ses différentes composantes (iii) observations sur le terrain.

De manière pratique, l'étude s'est déroulée suivant quatre principales étapes que sont: i) préparation de l'étude, ii) collecte d'informations iii) traitement analyse des données, et iv) élaboration du rapport de l'étude et restitution des résultats de l'étude.

En prélude à la mission assignée à l'équipe de consultants, une réunion de cadrage a regroupé l'équipe d'experts et les membres du comité de suivi de l'étude, ce qui a permis de partager la compréhension des TDR par chacune des parties et de maintenir un programme indicatif du déroulement de l'étude. Des indications concernant les produits attendus ont été données par les différents membres du comité de suivi de l'étude. Cette réunion a aussi été mise à profit pour le recueil de la documentation.

Avant le départ de la mission sur le terrain pour la collecte proprement dite des informations, une première mission a été organisée à Tillabéri, en compagnie du représentant de l'UICN, pour la prise de contact avec les différents acteurs que sont les autorités (gouverneur, préfet), les maires, le directeur de l'ONAHA, les représentants de l'UEP-KRESMIN. Cette mission a été mise à profit pour la planification de la mission de collecte des informations sur le terrain avec l'appui des représentants de l'UEP-KRESMIN.

Par ailleurs, les outils de collecte des données ont été conçus par l'équipe de consultants et ont été soumis à l'appréciation des membres du comité de suivi de l'étude au cours d'une seconde réunion. Il a ainsi été proposé une diversité de guides d'entretien selon les acteurs identifiés.

La collecte des données sur le terrain a été assurée par une équipe composée du sociologue et de l'agronome. Cette équipe a sillonné les différents villages échantillons pour rencontrer les acteurs qui présentent un intérêt pour l'étude. Dans chaque village, les informations ont été recueillies suite à des entretiens semi structurés au cours des assemblées villageoises qui ont vu la participation des différentes catégories de populations. En plus des assemblées villageoises, des entretiens individuels ont été organisés notamment avec les responsables des services techniques au niveau national et régional. Enfin, des focus groupes regroupant les chefs traditionnels et leurs notables ont été organisés.

Compte tenu de la simplicité des guides d'entretien administrés, les données ont été saisies et dépouillées par les experts eux-mêmes avant de procéder à leur analyse et interprétation. Ainsi donc les résultats de cette première étape ont fait l'objet d'une présentation à travers une synthèse au comité de suivi qui a fait des observations qui ont été prises en compte par l'équipe d'experts. Le coordonnateur de l'équipe les a ensuite incorporés dans le rapport en relevant leur implication juridique.

Le présent document constitue le rapport de l'étude. Il donne les principaux résultats attendus conformément aux Termes de référence.

Au cours de l'étude, quelques difficultés ont été rencontrées. Il s'agit notamment du retard dans le démarrage de la mission de terrain du fait des difficultés rencontrées dans la mobilisation de la logistique et de l'information des populations qui n'est pas parvenue à temps. Toutefois, il faut noter que ces quelques contraintes n'affectent en rien la qualité des résultats de l'étude au regard de la taille de l'échantillon enquêté et des acteurs rencontrés.

6 CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES ESPACES AMENAGES AU NIGER

6.1 Problématique de la détermination du domaine foncier de l'Etat

On entend par domaine un ensemble de droits et de biens immobiliers et mobiliers appartenant aux personnes publiques (Etat, démembrements de l'Etat, institutions publiques dotées de la personnalité juridique). Lorsqu'il est qualifié de foncier, le domaine désigne uniquement les biens immobiliers des personnes publiques. La domanialité désigne le régime juridique applicable aux biens composant le domaine. A travers les États et les législations, la notion de domanialité, tout en recouvrant des réalités diverses, renvoie aux différents modes d'appropriation des biens par l'Etat pour la satisfaction des besoins de l'intérêt général en vue d'atteindre certains objectifs de politique économique ou sociale. Les biens ainsi appropriés, seront sous un régime juridique de la domanialité publique ou privée de l'Etat ou des collectivités.

Le domaine foncier public de l'Etat regroupe des biens fonciers qui, d'une part, relèvent de sa propriété et, d'autre part, sont caractérisés par leur affectation à l'usage du public. Ils sont soumis à un régime de droit public particulier destiné à en assurer la protection et à préserver leur affectation. Ainsi, les biens du domaine public sont inaliénables (on ne peut les vendre ou en transférer la propriété), imprescriptibles (on ne peut les perdre par un non usage dans le temps) et insaisissables (ils ne peuvent faire l'objet de saisie ou d'exécution forcée même par voie judiciaire). En fonction du type d'utilisation auquel il est affecté ou du type d'espace concerné, le domaine public sera qualifié de maritime, aérien, fluvial, terrestre ou militaire.

Le domaine public de l'Etat est défini par opposition à son domaine privé. Relèvent du domaine privé de l'Etat, tous ses autres biens soumis au régime juridique de droit commun. Les biens du domaine privé de l'Etat sont cessibles en vertu des règles du droit commun avec quelques règles dérogatoires.

La diversité des textes régissant le domaine foncier de l'Etat et leurs sources, leur vétusté et surtout l'absence d'harmonisation, rendent parfois difficile la détermination exacte du statut du foncier public.

6.1.1 Diversité et difficultés des sources du droit du domaine foncier

➤ Les principaux textes régissant le domaine foncier

Les textes qui définissent et participent à la détermination des terres domaniales sont de sources et d'époques diverses. Ce sont d'abord des textes de l'époque coloniale, encore en vigueur, qui ont posé les bases de la détermination des biens du domaine de l'Etat, en particulier les biens fonciers. C'est le cas du Décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique¹ qui en fait une énumération précise.

¹ Article 1^{er} : font partie du domaine public :

- Les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25m de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur chacun des bords des îles ;

Des textes éparses, relativement récents pour certains, vont contribuer au fur et à mesure à compléter ou modifier en modernisant cette législation ancienne parfois de façon sectorielle. Il s'agit de :

- L'ordonnance N°59-113/PCN du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger qui définit les règles d'aliénation, d'amodiation, d'exploitation des terres domaniales ainsi que leur affectation aux services publics et leur attribution aux collectivités publiques. Ce texte détermine en outre les conditions d'octroi des concessions, notamment sur les terrains ruraux.
- L'ordonnance 93-15 du 2 mars 1993 portant Principes d'Orientation du Code Rural : ce texte apparaît comme le droit commun de la domanialité publique. A travers plusieurs de ses articles², il énumère les biens relevant du domaine public.
- L'ordonnance 2010-054 du 17 septembre 2010, portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger : elle définit le mode de constitution du domaine public immobilier des collectivités territoriales en procédant par une énumération qui reprend en grande partie les biens cités dans les textes précédents traitant du domaine public de l'Etat. Néanmoins, ce texte révèle une ambiguïté importante car, contrairement à toutes les législations précédemment examinées et la définition doctrinale du domaine privé, il classe dans son article 292 les biens immobiliers issus de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le domaine privé des collectivités territoriales alors que ceux-ci relèvent du domaine public.
- La Loi 2004-040 du 08 juin 2004 portant régime forestier : elle définit respectivement le domaine public de l'Etat et des collectivités relativement aux forêts.
- L'Ordonnance 2010-09 du 1^{er} avril 2010 portant Code de l'Eau au Niger. Ses articles 15 et 16 définissent les eaux du domaine public de l'Etat. En son article 16 relatif au domaine public artificiel, elle dispose : « les ouvrages réalisés pour le compte de l'Etat en vue de faciliter la retenue, la régulation, l'écoulement et la navigabilité des cours d'eau, la

-
- Les sources et cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ;
 - Les lacs, lagunes et étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25m de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles ;
 - Les canaux de navigation et leurs chemins de halage, les canaux d'irrigation et de dessèchement et les aqueducs exécutés dans un but d'utilité publique, ainsi que les dépendances de ces ouvrages ;
 - Les chemins de fer, les routes, les voies de communication de toute nature et les dispositifs de protection de ces voies, les conduites d'eau, les conduites d'égouts, les ports et rades, les digues maritimes et fluviales, les sémaphores, les ouvrages d'éclairage et de balisage, ainsi que leurs dépendances ;
 - Les lignes télégraphiques et téléphoniques, ainsi que leurs dépendances ;
 - Les ouvrages déclarés d'utilité publique en vue de l'utilisation des forces hydrauliques et du transport de l'énergie électrique...

En outre ce texte impose des servitudes à tous les propriétaires de bâtiments et terrains privés se trouvant dans les zones d'emprise des biens ci-dessus cités, et dont l'accès ou l'utilisation rendent nécessaire l'exercice de ces servitudes.

² Voir les articles 25, 41, 42 et 43 de l'ordonnance 93-15 du 2 mars 1993 portant Principes d'Orientation du Code Rural.

production d'énergie, l'irrigation et le drainage, la distribution de l'eau potable, l'abreuvement des animaux et l'évacuation des eaux usées ou de ruissellement dans la limite des terrains occupés par les dépendances immédiates nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien », affirmant ainsi clairement que les ouvrages construits dans le cadre du barrage de Kandadji et ses dépendances, relèvent du domaine public.

➤ Les difficultés et insuffisances des textes

Les principales contraintes de la législation régissant le domaine foncier de l'Etat sont, d'une part, l'éparpillement des règles applicables à travers une multitude de textes et, d'autre part, l'absence de cohérence entre les dispositions des différents textes. Cette difficulté est davantage accentuée par le style rédactionnel employé, qui ne fait ni de renvoi aux textes précédents, ni d'abrogation expresse de certaines dispositions incompatibles avec des textes plus récents en la matière. Ceci a pour conséquence d'entretenir en permanence l'existence de contradictions entre certains textes, rendant ainsi difficile leur application pratique.

Une autre difficulté d'application de la législation sur le foncier public, qui apparaît plutôt comme une lacune, est l'absence d'une définition des biens immobiliers domaniaux, y compris dans les textes de portée générale. Il n'existe pas de critères établis permettant dans chaque cas de classer un bien dans son régime juridique approprié. Une telle lacune crée un doute sur l'identification des biens domaniaux, et laisse place à des interprétations assez souvent divergentes et aléatoires.

Au regard des constats faits ci-dessus, force est de constater que plus de cinquante (50) ans après l'indépendance, toute étude sur la question du domaine foncier renvoie fondamentalement à des textes datant de la période coloniale ou au mieux aux premières années de l'indépendance du Niger. Cette absence de mise en cohérence de textes de générations diverses rend laborieuse toute résolution de problèmes juridiques touchant au domaine public ou privé de l'Etat. En outre et dans certains cas, il s'agit de lois qui n'ont pas été suivies de décrets d'application, ce qui constitue un obstacle supplémentaire à leur applicabilité.

6.1.2 Quel est le statut juridique des terres expropriées dans le processus de Kandadji ?

Il s'agit de savoir quel statut auront toutes les terres expropriées dans le cadre du Programme « Kandadji », aussi bien celles occupées par les populations initialement à titre d'habitations, de cultures, de pâturages, ainsi que les sites aménagés pour leur réinstallation.

Il ne fait aucun doute que les terrains d'habitation et les terres de cultures étaient propriétés des populations avant l'expropriation du fait des droits coutumiers qu'ils exerçaient en vertu de l'article 1^{er} de la loi 61-30 du 19 juillet 1961, fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger³, ainsi que l'article 8

³ **Article 1** : Dans la République du Niger, sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les régies du Code civil ou du régime de l'immatriculation.

Nul individu, nulle collectivité ne peut être contraint de céder ces droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation.

Nul ne peut en faire un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

Les collectivités ou les individus qui, à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, exercent des droits sur le sol en vertu des coutumes locales ont la faculté de faire constater l'existence et l'étendue de ces droits par l'application des procédures ci-après qui se substituent à celles prévues par le décret du 8 octobre 1925.

de l'Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural. La conviction de la population de cet état de droit sur leur droit de propriété exclusif sur leurs terres expropriées est confirmée par l'enquête réalisée sur le terrain auprès des personnes expropriées. En revanche, les aires de pâturages et certains espaces non encore appropriés étaient et sont considérés aux yeux des populations comme des terres relevant du domaine public.

La déclaration d'utilité publique a visé un périmètre précis sur lequel va porter l'expropriation (cf. article 3 du Décret 2009-225/PRN/MU/H du 12 août 2009). Lorsqu'elle sera ordonnée sur celui-ci, tout cet espace aura sans doute le statut de domaine public de l'Etat même si les textes ne l'affirment pas de façon péremptoire. Cette analyse s'impose par interprétation de quelques dispositions des textes en la matière.

D'abord de l'article 1^{er} de la loi 2008-37 du 10 juillet 2008 modifiant et complétant la loi 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire qui dispose : « L'expropriation est la procédure par laquelle l'Etat peut, dans un but d'utilité publique et sous réserve d'une juste et préalable indemnité, contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble. ». L'article 2 de la dite loi cite les divers travaux d'utilité publique susceptibles de donner lieu à l'expropriation et notamment la construction d'ouvrages d'aménagements hydroélectriques (comme c'est le cas en l'espèce) qui relèvent du domaine public de l'Etat tel que consacré par le décret de 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique (art. 1^{er} [...] les ouvrages déclarés d'utilité publique en vue de l'utilisation des forces hydrauliques et du transport de l'énergie électrique[...]).

Donc, il ne fait aucun doute que les travaux projetés dans le cadre du Programme « Kandadji », du fait de leur nature et leur utilité publique au niveau national et régional, ainsi que des prérogatives de puissance publique qui y sont mises en œuvre, tombent dans le domaine public de l'Etat. En outre, au regard des investissements réalisés, et des objectifs de politique sociale et économique attachés à ce barrage par les plus hautes autorités du pays, voire de la sous région, l'ouvrage projeté ainsi que toutes les dépendances nécessaires à son exploitation et à son entretien doivent être classés dans le domaine public de l'Etat ; seul régime juridique capable de garantir la pérennité des investissements et l'atteinte des objectifs, en mettant ces réalisations sous un contrôle strict des autorités publiques.

6.2 Statut juridique et gestion des terres aménagées au Niger

L'expropriation pour cause d'utilité publique n'est possible que « ...sous réserve d'une juste et préalable indemnité... »⁴ versée par l'Etat, ou par la personne au profit de laquelle celle-ci est faite, à la personne expropriée. La nature de l'indemnisation est, à priori, une indemnisation financière. Cependant, l'article 13/quater précise que « Les indemnités financières sont considérées comme une option potentielle... ». Dans certains cas, et notamment pour la perte de parcelles de terres, l'indemnisation est faite en nature dans la mesure du possible⁵.

L'option privilégiée par le Programme « Kandadji » pour l'indemnisation des personnes expropriées de leurs terres qui leur appartenaient en pleine propriété, va dans cette logique de

⁴ Article 1^{er} de la loi N° 2008-37 du 10 juillet 2008 modifiant et complétant la loi n° 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire.

⁵ Article 13/ter et 13/quater de la loi ci-dessus visée.

compensation de leurs terres de cultures avec des terres aménagées afin de leur garantir une source de revenus pérenne, au minimum⁶ comparable à leur situation antérieure.

Pour que l'indemnisation par la compensation envisagée avec des terres aménagées soit juste et équitable, le bénéficiaire doit jouir, en principe, des mêmes droits dont il disposait sur ses terres ayant fait l'objet d'expropriation et qui lui étaient reconnus en pleine propriété. Il y a donc lieu d'examiner le statut juridique des espaces aménagés en droit positif nigérien, les droits qui sont susceptibles d'être exercés par les bénéficiaires à titre de compensation, les règles d'accès des autres usagers et les mécanismes légaux de gestion de ces terres aménagées et de leurs ouvrages communs.

6.2.1 Principes déterminés par la loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique

Le statut des espaces aménagés en vue de leur exploitation à des fins agricoles, est régi au Niger par les dispositions de la loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique.

L'article 1^{er} de la loi susvisée dispose : « 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 que cette procédure est nécessaire ».

Il en résulte que la puissance publique (l'Etat) aménage ou peut aménager des terres qu'elle incorpore dans son domaine par l'immatriculation, ou procède à des aménagements sur des terres appartenant aux détenteurs coutumiers.

Il s'ensuit deux statuts légaux distincts : un statut relatif aux terres aménagées par la puissance publique et immatriculées au nom de la République du Niger, et un statut des terres aménagées propriété des détenteurs coutumiers. Selon l'un ou l'autre des statuts, la gestion des espaces aménagés et les droits et obligations des exploitants y sont différents.

6.2.1.1 Statut relatif aux terres aménagées par la puissance publique et immatriculées au nom de la République du Niger

Le régime juridique des terres aménagées par la puissance publique et immatriculées au nom de la République du Niger, apparaît à travers leur mode de gestion, les obligations réciproques des organismes de gestion avec la puissance publique et les obligations des exploitants envers l'organisme de gestion.

➤ La propriété des terres aménagées par la puissance publique et immatriculées au nom de la République du Niger

Ces terres relèvent du domaine foncier public dès lors qu'elles sont aménagées par la puissance publique et soumises à l'immatriculation.

Elles proviennent soit de l'expropriation pour cause d'utilité publique (comme c'est le cas pour le Programme « Kandadji ») en vertu de l'article 6 alinéa 2 de la loi susvisée qui accorde priorité à l'exploitation sur les nouvelles terres aménagées aux anciens titulaires de droits coutumiers, soit en conformité avec l'article 27 alinéa 4 de la loi N° 61-30 du 19 juillet 1961, fixant la

⁶ Voir EIES (études d'impact environnemental et social), réactualisées en 2009.

procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers en République du Niger⁷.

Le but poursuivi par la puissance publique est uniquement d'aménager ces terres en vue de les rendre plus productives par des investissements conséquents en infrastructures d'exploitation agricole appropriées et un encadrement technique des exploitants, tout en restant propriétaire desdites terres car l'article 16 de la loi 60-28 précitée dispose sans équivoque : qu' « en aucun cas, ce contrat d'exploitation ne confère à l'exploitant un titre de propriété ; les périmètres aménagés étant et demeurent la propriété de la puissance publique. ».

➤ **Le mode de gestion des terres aménagées par la puissance publique et immatriculées au nom de la République du Niger**

L'article 2 de la loi 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique dispose : « La mise en valeur et la gestion des terres immatriculées, l'entretien des aménagements y afférents, sont confiés pour le compte de la République du Niger à un organisme de gestion. ».

Les organismes priorités par la loi pour gérer les terres aménagées sous ce statut sont : les sociétés mutuelles⁸ et les coopératives agricoles⁹. A défaut, ou en cas de carence de tels organismes, la puissance publique peut confier la gestion des terres aménagées à un service administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, ou à un organisme purement privé¹⁰. L'organisme de gestion retenu exploite les terres soit directement, soit indirectement par des agriculteurs, personnes physiques ou morales. La gestion est confiée par la puissance publique à l'organisme suivant un contrat dit « convention de gérance », et ce dernier conclut avec les exploitants un « contrat d'exploitation » fixant chacun les droits et obligations des parties.

- **La convention de gérance**

Elle est conclue entre la puissance publique représentée par le représentant de l'Etat et le directeur de l'organisme auquel la gestion des terres aménagées a été confiée.

A l'analyse, ce type de contrat, malgré sa dénomination, n'est pas une convention de gérance au sens juridique du terme. La convention de gérance connue du droit commercial est un contrat par lequel le propriétaire d'un fonds de commerce en cède l'exploitation à une tierce personne moyennant le versement d'une redevance. Lorsque la location du fonds est faite au nom et pour le compte du loueur et à ses risques et périls, le contrat prend la dénomination de « location gérance » ou « gérance libre ». Si le contrôle et les risques de l'exploitation sont conservés par le propriétaire (bailleur) et le gérant rémunéré moyennant un salaire préalablement fixé, le contrat est dit de « gérance salariée ».

⁷ **Article 27 al. 4 :** «... Les terrains sur lesquels aucun droit n'a été constaté à l'enquête peuvent être occupés immédiatement et immatriculés au nom de l'Etat du Niger avant d'être attribués ou affectés à la collectivité publique ou à l'établissement public pour le compte duquel la procédure est poursuivie... ».

⁸ Société Mutuelle de développement rural, Société mutuelle de Prévoyance rurale.

⁹ Voir Loi N°60-28 du 25 Mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la puissance publique.

¹⁰ **Article.3.-** Les organismes de gestion auxquels peuvent être confiés les aménagements sont :

- Les sociétés mutuelles : S.P., S.M.D.R. ou S.M.P.R. ou tout organisme de mutualité qui s'y substituerait ultérieurement.

- Les coopératives agricoles.

- A défaut, en cas de carence des organismes précités, un service administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ou un organisme privé.

Le contrat de gérance dont il s'agit ici est certainement un contrat administratif conclu entre la puissance publique et des mutuelles ou coopératives ou, le cas échéant, avec un organisme privé ou service administratif doté de la personnalité juridique. On se rapproche dans ces deux derniers cas de la concession et de la régie. Mais la concession s'en éloigne plus car la personne privée appelée à jouer le rôle de l'organisme de gestion, n'est pas habilitée à s'approprier des bénéfices réalisés par l'exploitation comme c'est le cas dans la convention de régie, mais à couvrir uniquement ses charges d'exploitation et les frais d'assistance technique. Même lorsque la convention intervient entre la puissance publique et les mutuelles ou les coopératives, les conditions et modalités de gestion des terres aménagées ne changent pas de telle sorte qu'on est certainement en présence d'un contrat administratif, mais un contrat innommé.

Quelle que soit l'hypothèse envisagée des parties à la convention de gestion, la puissance publique exerce une sorte de fait du prince¹¹. Il en est ainsi lorsqu'elle procède à la fixation du taux de la redevance annuelle d'exploitation et du taux de la redevance d'occupation annuelle. Mais il y a également des contreparties importantes accordées par la puissance publique. L'organisme de gestion reçoit de la puissance publique tous les équipements nécessaires à l'exploitation du site. En cas de calamités agricoles, le fonds de solidarité et éventuellement les subventions supportent les charges d'exploitation.

- **Le contrat d'exploitation**

Deux modes d'exploitation sont prévus par la loi sur le site aménagé répondant aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique. Une exploitation hors des périmètres dévolus au paysannat, accessible à toute personne physique ou morale, régie par des règles spéciales de gestion conclues avec ces personnes et l'organisme de gestion, et une exploitation sur les périmètres dévolus au paysannat, régie par les articles 15 à 22 de la loi sus visée.

Concernant les exploitants des périmètres circonscrits au paysannat, l'article 15 de la loi précité dispose : « L'organisme de gestion passe avec les agriculteurs installés dans les périmètres aménagés dévolus au paysannat un contrat d'exploitation d'un modèle préalablement approuvé par le président du Conseil des Ministres ».

Comment est fait le choix des exploitants, quels sont leurs droits et obligations ?

➤ **Le choix des exploitants**

Le recrutement des exploitants est défini à l'article 6 de la loi qui dispose : « **Les agriculteurs désireux de s'installer dans les conditions prévues à l'article 4, paragraphe a), de la présente loi, en font la demande au directeur de l'organisme de gestion qui statue après accord de la Puissance publique.**

Les anciens titulaires de droits coutumiers sur les terres nouvelles aménagées et réservées au paysannat et les candidats appartenant aux familles déjà établies dans ces conditions, bénéficient d'une priorité pour leur établissement sur ces terres. ».

¹¹ Expression désignant la prérogative de puissance publique utilisée par une autorité publique de façon unilatérale qui bouleverse l'économie du contrat.

Outre les anciens propriétaires coutumiers des terres aménagées et les membres de leur famille qui sont prioritaires pour l'exploitation du site, d'autres personnes dont la demande est approuvée, peuvent également accéder à ces terres.

➤ **Les droits des exploitants**

- Droit d'exploitation uniquement sur le périmètre attribué (Art.16) ;
- Droit aux prestations et dotations nécessaires à leur installation (Art.7) ;
- Droit de solliciter une remise ou une modération des redevances en cas d'insuffisance de récoltes dans des circonstances échappant à leur responsabilité (Art. 9) ;
- Droit de succession en cas de décès de l'exploitant (Art. 22).

➤ **Les obligations des exploitants**

Elles sont énumérées à l'article 17 de la loi susvisée :

- Participer lui-même et de façon effective à l'exploitation régulière de son lot ;
- Ne pas faire effectuer sur sa terre, chaque année, un nombre de journées de travail salarié supérieur à la moitié du montant total de travail fournies par lui-même et sa famille ;
- Adhérer à toute association à caractère strictement professionnel qui existe déjà ou pourrait être créée ;
- Observer strictement toutes les règles édictées en vue du bon fonctionnement de l'ensemble de l'aménagement, telles que stipulées dans la convention de gérance ;
- S'acquitter régulièrement, aux dates fixées, des charges afférentes à l'entretien et au fonctionnement de l'aménagement et à l'assistance technique et sociale.
- L'exploitant ne peut, sauf cas de force majeure soumis à l'appréciation de l'organisme de gestion, transférer même à titre gratuit ou gracieux ou céder tout ou partie des droits qui lui sont concédés ni ceux y rattachés.

6.2.1.2 Statut relatif aux terres aménagées par la puissance publique non immatriculées au nom de la République du Niger

Ce second schéma d'aménagement des terres par la puissance publique diffère du premier puisqu'il est fait sur des terres dont la propriété reste aux paysans qui en contrôlent la gestion et l'exploitation par leurs groupements associatifs, de coopératives agricoles ou mutualistes. Ceci emporte des conséquences quant à la propriété des terres, de leur mode de gestion et d'exploitation.

➤ **La propriété des terres aménagées par la puissance publique non immatriculées au nom de la République du Niger**

L'article 23 de la loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique dispose : « Sur les terres non immatriculées au nom de la République du Niger, la réalisation des aménagements par la puissance publique est subordonnée à la création d'un organisme chargé de la gestion des aménagements et qui groupe les exploitants détenteurs de droits coutumiers sur les terres comprises dans le périmètre à aménager. ».

Selon les dispositions ci-dessus, la réalisation de l'aménagement dépend de la volonté préalablement exprimée des paysans propriétaires coutumiers de leurs terres, désireux de

bénéficiaire d'infrastructures adéquates d'exploitation agricole dépassant leurs moyens et qui pour ce faire, se constituent en groupement d'exploitants.

Dans ce cadre, la puissance publique procède à l'aménagement de l'espace sans en exproprier les exploitants qui en demeurent propriétaires, mais doivent néanmoins confirmer leurs droits coutumiers¹². Cependant, la réalisation des ouvrages constituant l'aménagement (digues, canaux, stations de pompage ; etc.), font l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique et tombent de ce fait dans le domaine public¹³.

➤ **Le mode de gestion des terres aménagées par la puissance publique non immatriculées au nom de la République du Niger**

A la différence du cas où la puissance publique est propriétaire des terres aménagées, la gestion des infrastructures et celle de l'exploitation est faite par l'organisme regroupant les exploitants¹⁴, exclusion faite de tout organisme privé ou administratif. Celui-ci est lié à la fois par une convention de gérance avec la puissance publique et une convention individuelle d'exploitation avec chacun des agriculteurs propriétaires installés sur les périmètres aménagés.

➤ **La convention de gérance**

Elle est conclue exclusivement entre les exploitants propriétaires des périmètres aménagés regroupés sous forme d'associations et syndicats d'exploitants, de coopérateurs agricoles ou de sociétés mutuelles, avec la puissance publique. Cependant, les règles de la gérance sont les mêmes que dans le premier schéma d'aménagement, en ce qui concerne les obligations des parties à la convention de gérance.

La convention de gérance est quasiment identique à celle appliquée aux terres aménagées immatriculées par la puissance publique relativement à leurs obligations respectives.

➤ **La convention d'exploitation**

Elle est conclue entre l'organisme de gestion et chaque exploitant propriétaire ayant confirmé son droit coutumier et levé son titre foncier.

L'exploitant dispose de certains droits et est soumis à des obligations envers l'organisme de gestion qui dispose de certaines prérogatives à l'égard des exploitants.

➤ **Droits et obligations des exploitants**

○ Les droits :

- Accès aux ouvrages et à l'encadrement technique et social (Art.27) ;
- Droit de solliciter une remise ou une modération des redevances en cas d'insuffisance de récoltes dans des circonstances échappant à leur responsabilité (Art. 28)

¹² **Art. 24.** – Les exploitants sont dans l'obligation de confirmer leurs droits coutumiers suivant la procédure d'immatriculation. A cette occasion, il peut être procédé à un remembrement.

¹³ **Art. 25.** – La réalisation des ouvrages constituant l'aménagement (digues, canaux, stations de pompage...) se fait obligatoirement sur des terrains préalablement immatriculés au nom de la République du Niger.

¹⁴ **Art. 26.** - Les organismes auxquels peuvent être confiés la mise en valeur et la gestion des aménagements sont :

- les associations et syndicats d'exploitants ;
- les coopérateurs agricoles ;
- les sociétés mutuelles : S.P ; S.M.D.R, S.M.P.R, ou tout organisme de mutualité qui s'y substituerait ultérieurement etc., à l'exclusion de tout organisme privé ou administratif

- Droit de succession en cas de décès de l'exploitant avec obligation lorsqu'il y a plusieurs héritiers, que la propriété reste en indivision¹⁵ et le droit d'exploitation ne puisse être exercé que par l'héritier ayant été reconnu comme chef de famille ;
- Droit de vente de la parcelle par l'exploitant propriétaire sous certaines conditions¹⁶.
- Les obligations :

Elles sont énumérées à l'article 34 de la loi susvisée qui dispose : « Le contrat d'exploitation à passer entre l'organisme de gestion et l'exploitant doit prévoir en particulier que l'exploitant s'engage à :

- Adhérer à toute association à caractère strictement professionnel qui existe déjà ou pourrait être créée ;
- Observer strictement toutes les règles édictées en vue du bon fonctionnement de l'ensemble des aménagements, telles que stipulées dans la convention de gérance ;
- S'acquitter régulièrement, aux dates fixées, des charges afférentes à l'entretien et au fonctionnement de l'aménagement et à l'assistance technique et sociale.

➤ Prérogatives de l'organisme de gestion

L'organisme de gestion dispose de deux prérogatives importantes pour faire respecter à l'exploitant ses engagements :

- En cas de non respect d'une quelconque clause de la convention d'exploitation, l'organisme de gestion arrête tout service envers l'exploitant défaillant¹⁷.
- En cas de vente de la parcelle par l'exploitant, l'acheteur est tenu par les termes de la convention d'exploitation liant son prédécesseur à l'organisme de gestion. Au cas où celui-ci ne consentirait pas à respecter ladite convention, la puissance publique se réserve un droit de préemption pour le rachat du terrain¹⁸.
- En cas de vente de la propriété par l'exploitant, et si il y a des dettes exigibles grevant le passif de ce dernier, l'organisme de gestion dispose de l'exercice d'un droit de premier créancier garantie par une convention d'hypothèque obligatoire à la signature de la convention d'exploitation¹⁹.

¹⁵ **Art.38.-** En cas de décès de l'exploitant, le titre foncier doit rester indivisé entre les héritiers. L'organisme de gestion n'aura à connaître comme nouveau propriétaire que l'héritier appelé à remplir les fonctions de chef de famille.

¹⁶ **Art. 36.** – Les exploitants peuvent céder à titre onéreux, par une convention écrite, leur propriété, sous réserve que l'acheteur s'engage à observer les clauses et conditions prévues dans le contrat passé avec l'organisme de gestion.

¹⁷ **Art. 35** – Au cas où une quelconque des clauses passées entre l'organisme de gestion et l'exploitant ne serait pas respectée, l'organisme de gestion cesse immédiatement tout service envers l'exploitant.

¹⁸ **Art. 36.** – Les exploitants peuvent céder à titre onéreux, par une convention écrite, leur propriété, sous réserve que l'acheteur s'engage à observer les clauses et conditions prévues dans le contrat passé avec l'organisme de gestion. Au cas où l'acheteur n'y consentirait pas, la Puissance publique se réserve un droit de préemption pour le rachat du terrain.

¹⁹ **Art. 37.** – Les exploitants doivent s'acquitter, antérieurement à la vente, de toutes redevances ou dettes envers l'organisme de gestion. En aucun cas, le contrat de vente ne peut prévoir le transfert du passif exigible à l'acquéreur.

Il faut faire remarquer que les prérogatives de la puissance publique paraissent hors du commun relativement au droit de disposition de l'exploitant de sa propriété qui ne pourra la vendre qu'à des personnes ayant consenti à exploiter le périmètre acheté dans les mêmes conditions que lui même, et qu'à défaut, la puissance publique acquière la propriété.

Il faut ajouter toutefois que les litiges entre l'organisme de gestion et les exploitants, sont soumis au tribunal civil qui seul a compétence pour les traiter.

6.2.2 Gestion actuelle des aménagements hydro agricoles

Le contenu de la législation sur les espaces aménagés par la puissance publique tel qu'il vient d'être exposé, n'a jamais fait l'objet d'une application effective par les acteurs sur le terrain. Pour mieux comprendre cette situation, on examinera les conditions dans lesquelles ont été réalisés les AHA, leur gestion effective, le comportement des acteurs, et enfin les besoins de réformes qui ont été exprimés.

6.2.2.1 Conditions de réalisation des aménagements hydro agricoles

L'examen de la documentation disponible, aussi bien au niveau des services centraux que régionaux des ministères, en particulier les services de l'ONAHA et des domaines, n'a pas permis de constater de façon physique les actes juridiques constitutifs des AHA de 1^{ère} génération. Néanmoins, tous les services d'encadrement coopératifs rencontrés ont connaissance des bases légales de création des AHA, à savoir la loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique. D'après les résultats de l'enquête, les techniciens relèvent deux types de statut des AHA :

- Les aménagements classés comme patrimoine public sur lesquels les paysans sont justes des attributaires des parcelles, qui représentent la majorité des périmètres irrigués au Niger. C'est le cas par exemples des aménagements tels que ceux de Diffa, Konni, Gaya, Doguel Kaina, etc ;
- Les aménagements sur lesquels les propriétaires fonciers demeurent propriétaires des parcelles après aménagement. C'est le cas des aménagements de Gatawani Dollé, Kassa et Sekondji.

Cette classification respecte parfaitement la distinction faite par la loi 60-28 entre les terres aménagées par la puissance publique immatriculées au nom de la République du Niger et les terres aménagées par la puissance publique non immatriculées au nom de la République du Niger, telle qu'elle a été exposée plus haut. Néanmoins, d'autres législations qui accompagnent le processus d'accaparement des terres privées n'ont pas connu une réelle application. Ainsi :

- Concernant la première catégorie d'aménagement hydro agricole, l'expropriation s'est faite sans réelle indemnisation en compensation des pertes des terres subies par les expropriés. En effet, les propriétaires fonciers expropriés ont juste été prioritaires dans l'attribution des parcelles aménagées. Dans la mesure où ces aménagements sont classés comme patrimoine public, tous les attributaires sont de simples exploitants. Ainsi, la

Tant que les sommes qui lui sont dues ne sont pas acquittées, l'organisme de gestion dispose d'un droit de premier créancier. A ce titre, lors de la passation du contrat d'exploitation, l'organisme de gestion devra garantir sa créance par l'inscription d'un hypothèque qui lui permettra d'opposer son privilège de premier créancier à tout autre créancier chirographaire éventuel de l'exploitant.

priorité d'établissement accordée aux propriétaires fonciers expropriés ne peut être considérée comme une indemnité suffisante dans la mesure où elle ne compense pas la perte de leurs droits de propriété sur la terre. En outre, l'exploitant ne jouit pas des droits comparables à celui de l'usufruitier qui peut vendre ou céder son droit à titre gratuit²⁰. Ses héritiers ne peuvent non plus lui succéder tel qu'il est prévu par les dispositions de l'article 22 de la N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique. De ce fait, les expropriés ne disposent d'aucune sécurité foncière. Cette préoccupation est d'autant plus inquiétante que sur les deux périmètres visités, les exploitants font état du retrait de leurs parcelles par les coopératives suite à leur incapacité de payer régulièrement leur redevance.

- Concernant les aménagements sur lesquels les propriétaires fonciers demeurent propriétaires de leurs parcelles après aménagements, des pratiques non conformes à la loi sont également constatées. Ainsi, le propriétaire foncier qui dispose de suffisamment de force de travail pour mettre en valeur toutes ses terres se voit attribué la totalité de ses terres expropriées. Par contre, celui qui ne dispose pas de suffisamment de force de travail reçoit seulement une partie de sa terre, le reste étant alloué provisoirement à un autre exploitant pendant un délai de deux ans, le temps de trouver une main d'œuvre disponible au sein de sa famille. Mais l'exproprié reste propriétaire de toutes ses terres. En cas de non respect des règles de gestion, la terre est retirée provisoirement au propriétaire foncier pour une période de deux ans en guise de sanction alors que la loi prévoit pour seule sanction dans ce cas, la cessation à son égard, de tout service par l'organisme de gestion²¹. Il faut également noter que même sur ces périmètres, les paysans n'ont pas le droit de vendre, prêter, mettre en gage ou en location leurs parcelles, ce qui est contraire aux prérogatives dont ils jouissent en vertu de leur droit de propriété. De plus, la question de succession n'a pas été clarifiée. Donc, même sur ce genre de périmètres, les paysans ne sont pas suffisamment sécurisés sur le plan foncier, ce qui n'est pas de nature à favoriser les investissements sur les terres aménagées. Le technicien de l'ONAHA rencontré pense que ces types de périmètres sont les plus mal gérés au Niger.

Ces conclusions sont tirées à l'issue des entretiens avec d'une part les responsables au niveau national et régional de l'ONAHA, et d'autre part avec les directeurs de périmètres, les responsables et membres de la coopérative de Tillakaina et ceux de l'union des coopératives LSK (Lossa, Sona, Kokomani).

6.2.2.2 L'organisation et la gestion des AHA

L'organisation et la gestion des AHA ont connu plusieurs étapes, en fonction des préoccupations du moment et des impératifs de politique économique. Ainsi, de l'adoption de

²⁰ Art. 595 du code civil.

²¹ Art.35 de la N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique

la loi 60-28 du 25 mai 1960 à nos jours, les AHA ont successivement connu la gestion des sociétés mutualistes (loi 60-28 du 25 mai 1960), l'Union des coopératives (loi N°67-32 du 20 septembre 1967 portant création de l'UNCC et la CNCA), des groupements mutualistes et coopératifs (l'Ordonnance N°89-010 du 07 avril 1989, portant régime des organismes ruraux à caractère coopératif et mutualiste) et les coopératives rurales (Ordonnance N° 96-067 du 9 novembre 1996 portant Régime des Coopératives Rurales). Ce mouvement de gestion coopérative a pour caractéristique l'autonomisation des structures rurales de gestion, regroupant dans la plupart des cas les producteurs, et un retrait progressif de l'Etat dans la gestion des aménagements. A l'heure actuelle, la gestion se caractérise par :

- L'exercice de la tutelle et de l'encadrement technique par l'Etat ;
- La gestion effective des périmètres par les coopératives agricoles ;
- L'exploitation contractuelle (contrat d'exploitation avec les producteurs) des parcelles.

Les acteurs sur le terrain semblent être satisfaits de cette gestion. En effet, les chefs de canton, les exploitants et dirigeants des coopératives des Aménagements Hydro Agricoles rencontrés au cours de l'étude pensent que les terres aménagées qui doivent être attribuées aux populations en compensation de leurs biens expropriés dans le cadre du Programme « Kandadji » doivent l'être en simple usufruitiers à l'image de ce qui se passe sur les AHA. En effet, ceux-ci pensent que ce type de statut garantirait au mieux un accès équitable des populations aux terres aménagées et assurera la durabilité de leur utilisation et leur rentabilité en termes d'investissements. ***Par contre, les chefs de villages et les exploitants de la zone du Programme « Kandadji » rencontrés au cours de l'enquête de terrain pensent que les terres aménagées qui seront attribuées aux populations en compensation de leurs biens expropriés doivent être en pleine propriété.***

Quel que soit le statut des terres envisagé, l'histoire des aménagements hydro-agricoles a montré à travers les pratiques et les expériences capitalisées en matière d'approches de gestion et de mise en valeur que la gestion collective des ouvrages hydrauliques communs est indispensable à l'exploitation efficace des parcelles aménagées. A ce titre, l'indiscipline individuelle nuit à la cohésion de la communauté et hypothèque les efforts engagés par le groupe en vue d'une intensification et une optimisation des récoltes. C'est pourquoi la gestion et la mise en valeur de ces périmètres doit reposer sur des règles établies dont le respect doit autoriser à recourir à des moyens de pressions communautaires très « forts et solides » sous forme de sanctions imposables à tous les membres sans discrimination aucune.

Ainsi donc, dans le cadre de l'exploitation maximale des parcelles aménagées, il est souhaitable selon la population enquêtée que le retrait de la parcelle même temporaire soit envisagé pour contraindre les bénéficiaires des parcelles à se joindre et à participer volontairement et librement aux activités de l'aménagement sans compromettre le processus de développement et d'exploitation efficace des cultures et l'entretien des ouvrages.

7 PROBLEMATIQUE DE LA COMPENSATION DES TERRES AMENAGEES DANS LE CADRE DE LA REALISATION DU PROGRAMME « KANDADJI »

La construction du barrage de Kandadji en vue de la production d'énergie hydro électrique et le développement de l'irrigation, va nécessiter le déplacement forcé d'une importante partie de la population vivant dans le périmètre délimité pour cette opération et sa réinstallation dans de nouvelles zones. Les terres devant abriter le barrage et ses ouvrages annexes, celles qui seront aménagées en vue de la production agricole, ainsi que les sites de réinstallation des populations

déplacées, sont la propriété des populations riveraines qu'il va falloir exproprier. Cette expropriation dite « expropriation pour cause d'utilité publique », constitue la seule possibilité admise par le droit positif nigérien pour contraindre le citoyen à céder sa propriété immobilière. L'Etat, qui dispose seul de l'exercice de cette prérogative, doit, avant de prendre possession de l'immeuble, verser au propriétaire une juste indemnité.

Ce droit à l'indemnisation est tellement fort qu'il est garanti par la constitution qui dispose en son article 28 : « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, **sous réserve d'une juste et préalable indemnisation** ».

L'option d'indemnisation des terres des populations expropriées adoptée par le Programme « Kandadji » consiste en une indemnisation « **terres du paysan** » contre « **terres aménagées** ». La question qui se pose dans ce cas est de savoir si cette compensation ainsi faite avec des terres aménagées, qui relèvent maintenant du domaine public, sera juste tel que le prévoit la loi. Quels seront les droits de ces populations sur ces nouvelles terres ?

7.1 L'option d'indemnisation adoptée dans le cadre du Programme « Kandadji »

L'indemnisation de la population expropriée est une obligation de l'autorité expropriante. Et l'expropriant, s'il le choisi, peut donner des terres en compensation.

7.1.1 L'obligation de l'autorité expropriante

Outre les dispositions constitutionnelles susvisées prévoyant l'obligation d'indemniser l'exproprié, l'article 1^{er} de la loi N° 2008-37 du 10 juillet 2008, modifiant et complétant la loi n° 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire²², et l'article 545 du code civil²³, confirment cette obligation.

L'obligation d'indemniser est mise à la charge de l'expropriant qui en vertu de l'article 4 de la loi susvisée est, soit l'Etat, soit un Etablissement public de l'Etat comme c'est le cas en l'espèce, soit une collectivité publique, ou même une personne privée. Dans tous les cas, l'expropriation est faite au profit de l'Etat²⁴.

L'indemnisation a également un caractère préalable afin de garantir et assurer le paiement du droit à l'indemnité de l'exproprié avant son déplacement. Ce caractère préalable explique l'obligation faite à l'autorité expropriante de procéder à l'inscription budgétaire préalable des crédits nécessaires au paiement de l'indemnité avant la déclaration d'utilité publique²⁵. Même en cas de difficulté d'entente sur le montant de l'indemnité discutée entre l'exproprié et l'expropriant, le caractère préalable oblige l'expropriant à en consigner le montant au greffe du juge de l'expropriation en attendant le règlement du litige²⁶.

²² Art. 1^{er} alinéa 1- L'expropriation est la procédure par laquelle l'Etat peut, dans un but d'utilité publique et sous réserve d'une juste et préalable indemnité, contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble.

²³ Art. 545- Nul ne peut être contraint à céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnisation.

²⁴ Art. 19 de la loi susvisée.

²⁵ Art. 3 alinéa 2 de la loi N° 2008-37 du 10 juillet 2008, modifiant et complétant la loi n° 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire.

²⁶ Art.12 de la même loi.

7.1.2 L'indemnisation de la terre par la terre

En général, l'indemnisation a pour but de réparer un préjudice causé à la personne qui en est créancière. Cette indemnisation doit couvrir entièrement le préjudice subi pour être juste. En principe, la réparation se fait en somme d'argent après évaluation du dommage causé. Elle peut se résoudre aussi en nature après acceptation du créancier ou lorsque la loi le prévoit ainsi.

L'option pour l'indemnisation en nature (terre du paysan contre terres aménagées) décidée par la Haut Commissariat à l'Aménagement de la Vallée du Niger (HCAVN) est légale. Toutefois, sa faisabilité nécessite le respect d'un certain nombre de critères.

➤ La légalité de la compensation terres contre terres

La compensation en nature est prévue par plusieurs dispositions de la loi N° 2008-37 du 10 juillet 2008, modifiant et complétant la loi n° 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire.

Ainsi, l'article 13/ter en ses 2^{ème} et 7^{ème} tirets, prévoyant la nature de l'indemnisation par type de perte dispose : « ...Pour les concessions, habitations, bâtiments ou autres structures, telles que les cuisines, latrines, hangars, puits ou clôtures, l'indemnisation est basée sur le remplacement. Ainsi, tout bâtiment perdu est reconstruit sur le site d'accueil dans les matériaux de qualité équivalente sans dépréciation... ; pour la perte de parcelles de terre, l'approche indemnitaire consiste à privilégier les compensations en nature dans la mesure du possible... ».

L'article 13/quater de la loi susvisée dispose également en son alinéa 3 : « L'indemnisation des personnes affectées par une opération est effectuée en nature, en espèce, et/ou sous forme d'assistance selon le cas de la manière suivante : en cas d'indemnisation en nature, l'indemnité peut inclure des éléments tels que les parcelles de terres, les habitations, les autres bâtiments.... ».

Il apparaît des dispositions ci-dessus que la compensation en nature est non seulement prévue par la loi mais elle doit être privilégiée lorsqu'il s'agit de parcelles c'est-à-dire de terres de cultures. Elle semble même obligatoire chaque fois que l'immeuble à indemniser constitue pour l'exproprié une source principale de revenu. Telle est l'interprétation que l'on peut faire de la disposition de l'article 13/quater qui en son alinéa 1^{er} dit : « Les indemnités financières sont considérées comme une option potentielle dans la mesure où les structures ou les bâtiments ne sont pas utilisés par un ménage ou ne constituent pas une source principale de revenu ».

En conséquence, l'option faite par le HCAVN, l'autorité du Programme « Kandadji », d'octroyer à titre de compensation aux paysans contre leurs terres de cultures, des terres aménagées, est tout à fait légale et s'inscrit dans l'esprit de la loi dont le but est de leur garantir dans le temps une source de revenus essentielle qu'est leur terre de culture.

➤ La faisabilité de la compensation terres du paysan contre terres aménagées

Dans le cadre de l'exécution du Programme « Kandadji », plusieurs études ont été commandées pour déterminer les moyens d'évaluation des immeubles perdus par les expropriés afin de pouvoir fixer l'indemnité à leur allouer. Pour la perte des habitations et autres bâtiments, le programme a déjà octroyé des sites et des indemnités conséquentes permettant leur reconstruction. Si dans ce cas, l'appréciation de l'indemnité juste ne pose pas de difficultés particulières, par contre, celle devant permettre de juger la juste compensation avec des terres aménagées pose un problème de détermination de critère d'évaluation de cette notion de « **juste** ». La difficulté résulte du fait que les deux terres mises en balance n'ont pas le même statut. Celles retirées aux paysans étaient leur propriété entière et celles qui leur est proposée en compensation appartient à l'Etat du fait de l'expropriation.

L'enquête de terrain menée dans le cadre de cette étude auprès des acteurs concernés sur cette question n'a pas reçu de réponse satisfaisante car il n'existe pas de critère d'évaluation pour savoir si la compensation a été juste ou non. Cependant, de l'avis des tous les acteurs enquêtés, se dégage une unanimité que les terres aménagées si elles doivent leur être données en compensation, celles-ci doivent leur revenir en pleine propriété.

La notion de compensation juste entre la terre du paysan contre la terre aménagée est donc difficile à atteindre du fait que certains éléments rentrant dans l'évaluation sont difficilement quantifiables mais sont susceptibles d'indemnisation équitable et juste. C'est pourquoi, le terme « juste » lorsqu'il est utilisé dans le cadre d'une indemnisation ou compensation, est suivi du terme équitable. Ainsi, une compensation doit être juste et équitable pour intégrer les éléments non quantifiables de l'indemnité.

Dans ce cas d'espèce, la compensation juste et équitable doit se fonder sur un critère d'équivalence des deux terres mises en balance :

- Equivalence des deux terres en termes de production, de rendement, de coûts de production et d'attachement socioculturel.
- Equivalence des droits exercés sur les terres expropriées et sur les terres aménagées. Ce second critère constitue l'élément essentiel sur lequel l'autorité expropriante (HCAVN) doit s'assurer qu'il a été pris en compte. En d'autres termes, les droits des populations expropriées peuvent s'exercer de façon équitable et juste même si les terres qui leur sont données en compensation n'ont pas été aménagées, mais sont dotées de droits équivalents qu'ils exerçaient déjà sur leurs terres avant l'expropriation. Si l'option d'indemnisation est portée sur l'octroi aux paysans de terres non aménagées telle que l'étude l'envisage, celles-ci doivent leur revenir en pleine propriété et répondre en plus, aux critères de rendement, de coût de production et d'attachement socioculturel, pour répondre au critère de juste indemnisation. Le caractère « juste » renvoie à l'équité de ce qui est offert en compensation du bien perdu ; il doit être en quelque sorte être « sa contre valeur », et surtout pouvoir remplir toutes les fonctions que le bien perdu assurait. Pour être « justes », les terres offertes doivent être aptes à l'agriculture comme celles qui sont perdues. Mais on peut s'interroger sur quel type d'agriculture (pluviale ? irriguée ? de décrue ? etc.). Est-ce qu'il est « juste », par le biais de l'indemnisation, d'imposer à une

personne expropriée un type d'agriculture dont elle n'a pas l'habitude ou elle n'a pas les aptitudes à accomplir correctement ? Cette interrogation mesure toute la difficulté de la compensation juste avec des terres aménagées soumises souvent à des contraintes d'exploitation relatives à la nature des cultures imposées sur les aménagements hydro agricoles. En définitive, pour qu'il y ait indemnisation juste et équitable relativement aux éléments d'équivalence non quantifiables entre les deux terres, la compensation pourra se faire de la manière suivante :

- Concernant le préjudice causé aux populations du fait de l'attachement socioculturel lié à leurs anciens lieux d'habitation : **il s'agit d'un préjudice moral dont l'indemnisation pourra se faire sur la base d'une somme forfaitaire allouée à chaque déplacé**, après une large concertation entre le HCAVN et les acteurs concernés.
- Concernant le préjudice causé du fait de la monoculture imposée sur les terres aménagées contrairement à la liberté du paysan de pratiquer plusieurs cultures sur ses terres dunaires : on peut envisager l'octroi d'une compensation en partie en terres aménagée et le reste en numéraire pour que le paysan puisse s'il le désire, acheter des terres dunaires pour diversifier ses cultures. Cette option est permise par l'article 13/ter de la loi 2008 du 10 juillet 2008, modifiant et complétant la loi n° 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire qui dispose : « **...Pour les terres qui ne sont pas totalement compensées en nature, elles le sont en espèces ...** ».
- Concernant le préjudice causé du fait de la nécessité d'adaptation du paysan sur les terres aménagées, aux nouvelles techniques agricoles (intrants, moyens de production, techniques d'irrigation, etc.) qui accroissent les coûts de production mais donnent un meilleur rendement à condition que le paysan maîtrise ces techniques : Pour compenser de manière juste et équitable ce préjudice, l'indemnisation doit intégrer l'assistance technique à l'exploitant (bénéficiaire de la terre aménagée en compensation), la fourniture d'intrants, de semences, etc. Cette indemnisation est prévue par l'article 13/quater de la loi 2008 du 10 juillet 2008, modifiant et complétant la loi n° 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire qui dispose : « **....En cas d'indemnisation en nature, l'indemnité peut inclure des éléments tels que [...] les semences, les intrants agricoles et zootechniques, les moyens de production...** ». Le même texte prévoit que cette indemnisation spécifique puisse être appuyée par des mesures d'assistance et notamment l'assistance technique et la formation.

L'indemnisation à octroyer au paysan sur la base des éléments ci-dessus déclinés doit être comprise dans la proposition de compensation de l'expropriant à côté du terrain aménagé offert au même titre.

➤ Les voies de recours ouvertes à l'exproprié

En termes de recours, il s'agira des mêmes voies lorsqu'il y a lieu d'indemniser les terres. Ce recours est régi par les dispositions de la loi 2008-37 du 10 juillet 2008 modifiant et complétant la loi 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire. Il peut en substance être décrit de la façon suivante : la personne en voie d'expropriation recevra les notifications de la superficie de ses terres (et de leur nombre), ainsi que l'évaluation de leur coût, l'indication de la superficie qui lui sera attribuée sur les terres aménagées et sa localisation. Au reçu de toutes ces informations, la personne expropriée ou son mandataire comparaitra devant une commission de conciliation pour donner son accord par rapport à ces propositions. Dès cet instant, la personne a le droit de contester les éléments du dossier (nombre et superficie des terres, les arbres qui y sont identifiés, la valeur fixée de ces biens, la superficie allouée sur les terres aménagées, leur emplacement ou localisation, et autres questions qui se rattachent à l'indemnisation de ces biens). La commission de conciliation a les pouvoirs de vérifier les réclamations et plaintes des parties, avec l'effet de rapprocher leurs positions pour aboutir à un accord. S'il n'y a pas eu accord devant la commission, la contestation est introduite devant le juge des expropriations qui dispose des pouvoirs d'en donner suite. Il peut commettre un expert indépendant pour réévaluer les biens, et lorsque le montant de cette nouvelle évaluation est supérieur à celle faite par l'Etat, il imposera à l'autorité expropriante de payer ledit montant, ou d'allouer la superficie indiquée par la nouvelle appréciation.

7.2 Les droits des populations sur les terres aménagées données en compensation dans le cadre du Programme « Kandadji »

De quels droits vont disposer concrètement les anciens propriétaires coutumiers sur les terres expropriées et aménagées qui vont leur être rétrocédées ? Quels droits les autres exploitants non anciens propriétaires pourront exercer sur le foncier et sur les ressources communes ?

7.2.1 Droits des anciens propriétaires sur les terres aménagées

L'exercice des droits des anciens propriétaires des terres expropriées sur les terres aménagées qui leur seront données en termes de compensation dans le cadre du Programme « Kandadji », dépend étroitement de leur statut et du régime juridique applicable à de telles terres en droit positif.

7.2.1.1 Droit à l'indemnisation, un droit constitutionnel

L'exercice des droits des anciens propriétaires expropriés de leurs terres tire son fondement dans la Constitution qui dispose en son article 28 « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, sous réserve d'une juste et préalable indemnisation ». A la suite de la Constitution, l'Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du code rural, et la loi N° 2008-37 du 10 juillet 2008, modifiant et complétant la loi n° 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire, ont réaffirmé ce droit inaliénable à l'indemnisation pour toute personne touchée par une procédure d'expropriation.

7.2.1.2 Effectivité du droit à l'indemnisation

L'indemnisation doit être juste et équitable, et faire l'objet d'un paiement préalable. L'indemnisation ne sera juste que si les personnes expropriées pourront, sur les terres aménagées qui leur sont données en compensation, exercer des droits équivalents à ceux que la loi leur reconnaissait sur leurs propres terres. Il faut en effet prévenir certaines situations du passé, que les résultats de l'enquête terrain ont révélé, où des anciens propriétaires terriens ont été expropriés il y a des années sans recevoir aucune indemnisation si ce n'est un droit d'exploitation précaire. En outre, l'enquête de terrain faite auprès des exploitants, des gestionnaires des terres aménagées actuelles et des chefs de villages, va dans le sens d'une acquisition en pleine propriété des terres aménagées à donner en compensation.

Selon les avis et opinions recueillis auprès des enquêtés, ces derniers ont souhaité, compte tenu du fait que les parcelles aménagées seront attribuées en guise de compensation de terres privées à leurs bénéficiaires, que ces derniers puissent jouir de tous les droits réservés aux usages des terres privées. Ainsi, chaque propriétaire doit avoir le droit de vendre, mettre en gage, donner, louer ou donner en prêt sa parcelle mais prendra le soin de s'acquitter de ses obligations envers la coopérative.

Mais nous avons démontré plus haut que les terres expropriées et aménagées vont relever du domaine public de l'Etat, qui par définition est inaliénable et incessible. C'est dire qu'en l'état actuel des choses, et sans changement de statut, ces terres ne peuvent être attribuées en pleine propriété aux populations. Mais des possibilités légales existent, et peuvent être utilisées pour résoudre le problème. L'autorité expropriante peut en effet :

- Concéder des titres d'exploitation pérenne aux populations à travers, par exemple, le régime de la concession ou des titres de baux emphytéotiques. Ces deux régimes prévus par la loi, assurent à l'exploitant une utilisation pérenne de la terre qui peut évoluer vers une appropriation privée à titre définitif²⁷.

- **Le bail emphytéotique** est un bail de longue durée, généralement conclut pour une durée de 18 ans à 99 ans. Il est évoqué aux articles 66 et suivants de l'ordonnance N°59-113/PCN du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger. Il confère à son bénéficiaire un droit réel sur l'immeuble. L'intérêt qu'il présente si jamais une telle option est faite en sa faveur lors de l'attribution des terres en pleine propriété aux expropriés, permettra de satisfaire les deux parties (expropriant et exproprié) car il garantit au preneur (exproprié) une exploitation (utilisation) du terrain sur une longue période avec des droits presque comparables au droit de propriété (cessibilité, transmission à titre successoral, etc.) et permettra ainsi au bailleur (l'expropriant), de réaliser des investissements importants sur l'espace suivant un cahier des charges définissant les obligations réciproques des parties. L'arrivée du terme du bail mettra fin à celui-ci sauf un renouvellement ou un nouveau bail.

- **La concession rurale** est une convention par laquelle l'Etat concède à un particulier (individu ou société) l'exploitation d'un terrain pouvant déboucher sur l'établissement d'un titre définitif de propriété sur ledit espace. Elle est prévue par les articles 19 et suivants de l'Ordonnance N°59-113/PCN du 11 juillet 1959 portant réglementation

²⁷ Voir article 12 de l'ordonnance 93-015 du 002 mars 1993 portant code rural et 69 et suivants de l'ordonnance 59-113/PCN du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger.

des terres du domaine privé de la République du Niger. Elle peut être accordée pour les besoins d'exploitation agricole, forestière et fermière (Article 2). Elle est généralement précédée d'une concession provisoire, sur la base d'un cahier des charges défini par l'autorité concédante, et exécutée sur une longue période sous la supervision d'une commission de conciliation locale. Durant cette période d'occupation provisoire, dont la durée est déterminée dans l'acte de concession, aucune opération commerciale autre que la vente des produits d'exploitation ne peut être entreprise sur l'espace par le concessionnaire. Le transfert ou la location de l'espace donné en concession peut être autorisé par l'autorité habilitée à donner la concession. Elle peut être léguée en héritage sous réserve d'acceptation des clauses du cahier des charges par l'héritier. Après le constat du respect des clauses sur la durée de la concession, établi par la Commission, un titre définitif de propriété inscrit au livre foncier est accordé au concessionnaire, par arrêté du Président de la République. Jusqu'à 10 ans après l'attribution du titre définitif, le concessionnaire ne peut vendre l'espace ni exercer une autre activité qu'agricole, forestière ou fermière.

- Déclasser une partie des terres aménagées (par l'adoption d'un décret de déclassement) qui sera transvasée dans le domaine privé de l'Etat, et les attribuer à partir de ce moment aux populations expropriées en pleine propriété à travers des actes de cession entre l'Etat et ces personnes. Dans ce cas, l'Etat aura toujours la possibilité de poursuivre ses objectifs d'aménagement des terres en appliquant, pour sécuriser ses investissements sur des terres privées, les dispositions de la loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique, relatives aux terres aménagées par la puissance publique non immatriculées au nom de la République du Niger.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse du bail emphytéotique ou de la concession rurale, ils sont précédés d'une période d'occupation/exploitation provisoire déterminée par la convention, et ils ne sont accordés que lorsque cette occupation provisoire a été jugée concluante.

L'Etat du Niger vise, à travers la politique de création des aménagements hydro-agricoles, les objectifs suivants :

- L'amélioration de la sécurité alimentaire
- La promotion de l'organisation paysanne
- L'amélioration de la production
- L'amélioration des conditions de vie des producteurs

Ainsi donc, conformément aux résultats de l'enquête où la majorité des producteurs interviewés optent pour la jouissance de tous les droits et prérogatives liés au statut des terres privés, il apparaît légitime de se demander si les objectifs susvisés pourraient être atteints. En effet, en permettant aux producteurs la jouissance de toutes les prérogatives attachées au droit de propriété, notamment celles de vendre ou de destiner l'espace à d'autres usages (spéculations), l'on est en droit de se demander si certains objectifs comme la rentabilité de la production ou la pérennisation de l'investissement ne seraient pas compromis.

L'indemnisation doit aussi être préalable à la dépossession. Alors se posera une question quant à l'effectivité du caractère préalable de l'indemnisation relativement au Programme « Kandadji ». Dans la mesure où, dans certain cas, c'est la même terre du paysan qui va être expropriée et aménagée avant d'être rendue au paysan en guise d'indemnisation, il y a donc nécessité d'entretenir un dialogue afin que les exigences de la loi soient bien comprises, et que l'autorité expropriante fournisse des garanties suffisantes quant à ses engagements d'attribuer effectivement les terres aménagées. Dans tous les cas, ces engagements doivent être contenus dans des documents d'accord avec les populations, et être authentifiés par le juge des expropriations.

7.2.2 Droits des usagers au foncier et aux ressources communes

Outre les expropriés propriétaires, il est une obligation légale pour l'autorité expropriante d'indemniser toute autre personne titulaire d'un droit autre que le droit de propriété. C'est le cas notamment des exploitants sans terre, des personnes vulnérables et des usagers des ressources naturelles communes.

7.2.2.1 L'accès des usagers non propriétaires au foncier aménagé

L'article 17 du Décret 2009-224/PRN/MU/H ouvre droit à des personnes non propriétaires de terres de la zone d'expropriation à une indemnisation en disposant : « Toutefois, les personnes n'ayant pas des droits susceptibles d'être reconnus sur les biens immeubles qu'elles occupent peuvent être éligibles pour perte d'activités génératrices de revenus, de moyens de subsistance, de propriété sur les ressources communes, de cultures dans les conditions fixées par le présent décret ».

En dehors de ces personnes directement affectées, il semble un droit et une attente légitime pour tout citoyen qui espère jouir des retombées bénéfiques de cet ouvrage, notamment les terres de cultures, de pouvoir y accéder dans les conditions fixées par les organismes de gestion. Les règles de cet accès doivent être édictées dans le respect de la réglementation nationale qui proclame les ressources naturelles comme étant le patrimoine commun de la nation, et consacre leur égal accès à tous les citoyens.

Un tel accès aux usagers ne peut, par contre, l'être en pleine propriété. Il s'exercera sur la partie de la terre restée dans le domaine public de l'Etat, et consistera à l'attribution d'espace de culture sous forme de contrat d'exploitation révocable suivant les règles arrêtées par l'Administration et l'organisme de gestion.

7.2.2.2 L'accès des usagers aux ressources communes

En milieu rural, il existe des activités dont l'exercice ne requiert pas obligatoirement l'appropriation privative de la ressource utilisée, notamment foncière. Des droits sont pourtant reconnus aux utilisateurs de telles ressources. Ainsi, les activités pastorales, de pêche ou artisanale, dont la pratique est assez répandue dans la zone, sont de cette catégorie. Même si on ne peut envisager une indemnisation de façon directe et individuelle pour les pertes de ressources, ou les perturbations que la réalisation du Programme va engendrer, il y a lieu de prendre des mesures pour atténuer sur un plan collectif les impacts de cette situation par :

- La reconstitution autant que possible de toutes les bases de production de ces activités, notamment en dégagant dans le foncier aménagé, les espaces affectés au

pastoralisme (aires de pâturage et de parcage, couloirs d'accès aux points d'eau et aux pâturages voire à la transhumance...);

- L'amélioration des conditions de la pêche, et le renforcement des capacités des pêcheurs aussi bien au niveau de la capture que de la commercialisation des produits de cette activité ;
- L'élaboration de règles et la mise en place de mécanismes permettant la jouissance effective de ces droits, notamment la réglementation de l'accès des pasteurs autochtones et des transhumants, et la pêche transnationale ;
- L'implication des représentants de tous ces secteurs dans les mécanismes de gestion de la retenue d'eau.

Au titre des ressources communes, il n'est pas superflu de rappeler la restitution (reconstruction) des infrastructures communautaires, qui constituent un autre aspect de l'indemnisation juste, et qui participe à la mitigation des impacts négatifs des déplacements des populations.

7.3 Les conditions d'une gestion sécurisée des aménagements

La réalisation des objectifs du Programme Kandadji reste largement tributaire des conditions qui seront mises en place pour la gestion des espaces aménagés. C'est en effet la condition sine qua non pour maîtriser les impacts sociaux des perturbations consécutives à l'opération, et l'atteinte de l'objectif recherché de la sécurité alimentaire pour le pays tout entier, voire de la région.

Cette gestion sécurisée doit être recherchée à travers la sécurité juridique des producteurs, et la sécurisation des moyens de production, notamment l'investissement.

7.3.1 Sécurisation juridique

A travers plusieurs études réalisées dans le cadre du Programme Kandadji, il est apparu que le statut du foncier est en majorité coutumier ; ce qui à certains égards constitue un handicap pour une mise en valeur optimum de la terre.

Pour garantir une exploitation optimale de cette terre, il faut créer les conditions de la sécurité juridique de l'espace et des droits qui y sont exercés.

7.3.1.1 Identification et matérialisation de l'espace

La question de l'identification et de la matérialisation de l'espace du domaine en général, et du domaine naturel de l'Etat en particulier, constitue une grande préoccupation dans le processus de réalisation du Programme Kandadji. En principe, les biens du domaine public doivent être recensés et immatriculés au livre foncier. Leur affectation (à titre précaire, à titre provisoire ou à titre définitif) aux populations doit se faire selon les lois en vigueur. Cette mesure de sécurisation est souvent ignorée. On assiste souvent à une occupation anarchique du domaine laissé à une exploitation sauvage. C'est le cas notamment des berges du fleuve Niger jusqu'à 25m au-delà des rivages, qui fait partie sans aucun doute du domaine public de l'Etat mais qui aujourd'hui est laissé à l'appropriation privée des populations qui y pratiquent des cultures depuis très longtemps. Il sera donc difficile aujourd'hui dans le cadre du barrage, de remettre en cause cette occupation illégale sans créer des troubles. Il n'y a pas que l'impact social négatif, il y a aussi de véritables problèmes de droit car dans beaucoup de cas, les « propriétaires de ces terres de berge » les ont acquises par voie onéreuse (achats auprès de propriétaires coutumiers), et ceux-ci s'attendent légitimement à ce que leurs droits soient

protégés. Afin d'éviter toutes ces difficultés, il est indispensable que les terres expropriées soit matérialisées et sécurisées par des titres correspondants à leur statut. Ainsi :

- L'ensemble de l'espace objet de l'expropriation et affecté aux activités agricoles et pastorales doit être délimité et matérialisé. Cette opération doit donner lieu à l'établissement de documents juridiques revêtant tous les caractères d'authenticité et de solennité ;
- L'immatriculation au registre de la conservation du Niger dudit espace pour fixer et garantir son régime juridique doit être effectuée. Cette immatriculation peut se faire au nom de l'Etat ou d'une collectivité territoriale à laquelle il aura concéder l'espace. D'ailleurs, il y a lieu de s'interroger dans ce cas d'espèce, s'il s'agit d'un cadastre rural ou urbain au regard de la situation de l'espace considéré et de la nature des mesures cadastrales qui seront réalisées.

7.3.1.2 Constatation par écrit des droits et prérogatives reconnues aux usagers

Suite à l'analyse, l'étude a révélé les constats suivants :

- Nécessité d'établir des actes écrits constatant les droits : toutes les personnes titulaires d'un droit de propriété ou d'usufruit doivent bénéficier de la part de l'Etat d'un titre régulier, constatant et correspondant au droit concédé (titre foncier ou acte de cession, inscription du droit d'usufruit, etc.) ;
- Garantie de disposer d'un titre d'exploitation : le droit d'exploitation reconnu à chaque individu, en vertu des règles régissant la mise en valeur de l'espace, doit faire l'objet d'un écrit en l'occurrence d'un contrat d'exploitation qui définit les droits et obligations entre les parties ;
- La formalisation des règles de prévention et de gestion des conflits : indépendamment de leur constatation dans les textes de loi, ou de leur reconnaissance implicite comme émanation des pratiques coutumières, les mécanismes de règlement des conflits doivent être transcrits dans un document et rendus accessibles à tous. Cette transcription peut prendre la forme d'une convention locale, et impliquer l'ensemble des acteurs pour son élaboration et son adhésion.

7.3.2 Sécurisation de l'investissement

Le développement de l'irrigation est perçu comme la solution la plus efficace à l'insuffisance de la production vivrière. Dans ce sens, le Niger avec l'aide des bailleurs de fonds, a consenti d'importants investissements pour la réalisation des grands Aménagements Hydro Agricoles (AHA). Conçus selon un principe de maîtrise totale de l'eau, ces Aménagements Hydro Agricoles sont constitués, dans leur grande majorité, de périmètres rizicoles implantés dans la vallée du fleuve Niger, financés par l'Etat dans sa politique de renforcement de l'autosuffisance alimentaire. Ainsi, l'objectif principal assigné à ces périmètres irrigués est d'augmenter et de sécuriser la production pour répondre aux besoins alimentaires d'une population croissante et d'augmenter les revenus en milieu rural. Bien que créées sur fonds publiques, les coûts d'exploitation de tous les périmètres irrigués sont à la charge des producteurs.

De la création de ces périmètres irrigués à nos jours, quatre expériences de gestion ont été expérimentées, à savoir:

- i. la gestion classique, dans le cadre de l'Appui Conseil de l'ONAHA à travers le personnel d'encadrement (Directeur du Périmètre, Conseillers Techniques Agricoles, Conseillers en Organisation): cette forme de gestion (en vigueur encore sur tous les périmètres avec les Directeurs de périmètre) a perdu toute son efficacité depuis le désengagement de l'état dans la gestion coopérative. Actuellement, la distribution de l'eau relève plutôt d'un consensus entre exploitants (si ce n'est carrément la distribution à la demande) que d'une organisation selon les règles d'un tour d'eau ;
- ii. le test de la gestion déléguée par un opérateur privé (bureau d'étude) expérimentée par le PGI (projet de grandes irrigations), la Cellule Riz et le PAFRIZ (Projet d'appui à la filière riz) sur les périmètres de Toula et de Koutoukalé. Ce test vise à confier la gestion des périmètres à de vrais professionnels en recentrant les coopératives sur les fonctions qu'elles peuvent assumer correctement. Les contraintes à lever sont : le manque d'entretien des infrastructures, le non renouvellement du matériel et des équipements des stations de pompage, la mauvaise gestion de l'eau. Ce test consistait à un appui à la gestion de l'eau, subventionnée par le FED (Fond Européen de développement), par la mise en place d'un responsable de la gestion de l'eau issu d'un opérateur privé. Cette expérience bien que prometteuse est confrontée à la réticence des coopératives à prendre en charge le coût de l'activité, le manque de prestataires en matière de gestion de l'eau, et le statut « flou » des périmètres, l'Etat n'ayant pas joué son rôle régalién ;
- iii. le recrutement des techniciens en gestion de l'eau (TGE) rattachés au centre de prestation de service (CPS) nouvellement installé au Niger à la demande des coopératives rizicoles (solution envisagée par les coopératives et le PAFRIZ). Ces TGE s'occupent de l'appui en gestion de l'eau au sein de plusieurs coopératives et travaillent avec des comités de gestion de l'eau (CGE) installés dans chaque coopérative. Un comité inter-coopératif sur la gestion de l'eau (CIC - GE) a été mis en place pour coordonner et suivre les activités de ces TGE ;
- iv. Enfin, une gestion déléguée de l'eau expérimentée par l'ANPIP à travers l'ONAHA et un opérateur privé sur les périmètres de Konni, de Galmi et de Djiratawa. Cette gestion déléguée de l'eau qui s'inspire de l'expérience du PGI (de Toula et de Koutoukalé) a consisté à créer sur ces périmètres, des associations des usagers de l'eau ayant les mêmes pouvoirs que les comités de gestion. Comme les autres solutions, cette expérimentation a été envisagée sans concertation des bénéficiaires. Il est déjà apparu des difficultés de mise en œuvre qui ont amené l'opérateur privé à abandonner l'opération sur le périmètre de Djiratawa.

Globalement, ces différents modes de gestion expérimentés sur les périmètres irrigués se sont traduits par une mauvaise gestion financière et des infrastructures d'irrigation. Cela a eu comme conséquences des baisses drastiques de rendements, ce qui ne garantit ni une meilleure valorisation, ni une sécurisation des investissements.

Par conséquent, tous les acteurs de la gestion des aménagements hydro-agricoles s'accordent sur la nécessité de recentrer les attributions des coopératives par rapport à leurs aptitudes réelles, en proposant de nouveaux modes de gestion notamment sur la gestion de l'eau.

8 CONCLUSION

L'analyse du statut juridique des espaces aménagés dans le cadre de la réalisation du Barrage de Kandadji a donné l'occasion de s'interroger sur la constitution des terres du domaine de l'Etat, et les droits et prérogatives que celui-ci exerce, ou est susceptible de concéder à d'autres acteurs du développement rural. Principalement, il a été noté qu'en dépit des lacunes et incertitudes juridiques qui entourent la détermination des terres du domaine de l'Etat, on peut soutenir que les terres qui seront expropriées et aménagées dans le cadre du Programme Kandadji relèveront du domaine public de l'Etat ou de la collectivité publique à laquelle il les aura affectées ; cela signifiant que l'Etat ou la collectivité territoriale attributaire serait propriétaire de cet espace.

L'examen du corpus juridique régissant ces genres d'opération, en particulier les textes portant sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, a aussi permis de tirer la conclusion que l'Etat est tenu d'indemniser les propriétaires et autres titulaires de droits des espaces en question ; et que cette indemnisation est une des conditions de la légalité et de la légitimité de cette expropriation. L'étude a particulièrement insisté sur le caractère juste et préalable de cette indemnité, et s'est efforcée à dégager des critères de nature à traduire et garantir « la justesse et l'équité » de l'indemnisation.

Enfin, pour concilier ces deux dimensions de cette étude, les consultants ont formulé des propositions tendant à garantir les droits des différents acteurs, et de permettre à l'Etat et à l'autorité expropriante de s'acquitter de leurs obligations légales et d'assurer la réalisation paisible de l'opération. Dans ce cadre, il a été proposé de déclasser une partie des terres aménagées qui seront attribuées en pleine propriété aux propriétaires des terres expropriées, à titre d'indemnisation. Il a été en outre proposé que les autres personnes affectées non titulaires de droit de propriété, puissent bénéficier de droit d'exploitation sur les espaces aménagés ; ainsi que les citoyens demandeurs de terrains de culture. Par ailleurs, l'étude a soumis à l'attention des autorités en charge de la mise en œuvre du Programme Kandadji des mesures de sécurisation foncière et des règles de gestion des espaces aménagés à l'effet de garantir une utilisation rationnelle et optimum des investissements réalisés.

En définitive, deux grandes options sont possibles :

- Si les terres expropriées et aménagées gardent le statut de domaine de l'Etat :
 - Soit ces terres restent dans le domaine public auquel cas, la compensation opérée avec celles-ci accordera aux expropriés qu'un droit d'exploitation soumis aux conditions fixées par la loi 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique et dont le mode de gestion et d'exploitation sont déclinés au paragraphe 5.2.1.1. du présent rapport. Ces terres restent la propriété de l'Etat qui aura l'avantage de contrôler la gestion et de rentabiliser les investissements nécessaires à la réalisation des objectifs qu'il fixera. En revanche, cette forme d'indemnisation ne sera pas « juste » du fait principalement que les expropriés ne pourront pas, sur ces terres, exercer des droits équivalents (louer,

gager, prêter, vendre, laisser à titre successoral) aux droits qu'ils avaient sur leurs terres traditionnelles qui étaient leur propriété.

- Soit ces terres sont déclassées dans le domaine privé de l'Etat et données en compensation mais sous forme de concession rurale ou selon un bail emphytéotique tel qu'il est prévu par les dispositions de l'Ordonnance N°59-113/PCN du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger. Dans ce cas, le concessionnaire sera soumis à un cahier des charges rigoureux pour la mise en valeur de l'exploitation et ne deviendra propriétaire à titre définitif qu'après 10 ans et s'il a respecté ses obligations. Pendant ces 10 années, il ne pourra ni vendre celle-ci, ni la prêter. Le bail emphytéotique donne l'avantage au preneur à cause de sa durée (de 18 à 99 ans), d'un droit de propriété. Il est soumis cependant à un cahier des charges définissant les modalités d'exploitation qui, si elles ne sont pas respectées, peuvent entraîner sa résiliation. Les deux modes d'attribution présentent des avantages partagés entre l'expropriant (concedant, bailleur) et l'exproprié. Le premier pourra sécuriser son investissement et le second pourra exercer un droit de propriété. La compensation juste sera certainement satisfaite.
- Si les terres expropriées et aménagées sont déclassées dans le domaine privées de l'Etat et attribuées aux expropriés en pleine propriété : la solution possible pour rentabiliser l'aménagement, est le regroupement en coopérative des exploitants dans les conditions exposées au paragraphe 5.2.1.2 qui comporte plus d'inconvénients que d'avantages, et dont le principal inconvénient est l'absence d'un véritable moyen de contrainte contre l'exploitant qui ne respecterait pas le cahier de charges, la sanction consistant seulement à ne plus lui apporter assistance. En outre, il n'y a aucune possibilité juridique de lui interdire la vente de son bien. En conséquence, toute rentabilité ou sécurité d'investissement par la puissance publique sur cet aménagement serait aléatoire.

En conclusion, l'attribution des terres aménagées aux expropriés à titre de compensation sous forme de concession ou de bail emphytéotique, leur assurerait une juste et équitable indemnisation car elle leur permettrait d'exercer sur ces terres des droits comparables à ceux qu'ils exerçaient sur leurs propres terres. En outre, l'indemnisation sous cette forme permettra à l'Etat de garder des prérogatives de contrôle de mise en valeur conformément à la vocation qu'il s'était fixée pour l'exploitation des terres aménagées. Cependant, pour sécuriser d'avantage ses investissements sur une très longue période, le bail emphytéotique sera préférable à la concession du seul fait que l'Etat continuera à être propriétaire des aménagements tout en permettant au bailleur de céder son droit au bail et de le transmettre à titre successoral.

A l'issue de cette étude, l'équipe de consultants a fait des recommandations sur les principaux points de conclusion de l'analyse du thème. Ces différentes recommandations sont destinées à différentes autorités et autres acteurs impliqués dans la réalisation du Programme Kandadji, ou concernés par la gestion de la retenue. Elles prennent en compte les conclusions des ateliers de restitution de Tillabéri et Niamey organisés en juillet 2012.

9 RECOMMANDATIONS

9.1 Recommandations relatives au statut des terres aménagées

- Immatriculer toutes les terres expropriées au nom de l'Etat.
- Inciter l'Etat à définir un statut juridique clair quant aux terres qui vont être accordées aux populations en compensation de leurs terres expropriées. Celles-ci doivent être informées en substance et au préalable qu'elles bénéficieront de tel type de terres ayant tel statut (du domaine public ou privé, en pleine propriété). Il faudrait éviter les difficultés antérieures ayant pénalisé gravement des paysans qui s'étaient retrouvés sans terres et sans indemnisation suite à des expropriations au profit des aménagements hydro agricoles dans la région de Tillabéri.
- Etablir des titres de droit aux personnes jouissant d'un droit sur les terres aménagées. Quelle que soit l'option de compensation choisie avec les terres aménagées, il est indispensable que les droits des bénéficiaires soient matérialisés dans un acte juridique. Ainsi, si la terre aménagée est donnée en pleine propriété, un titre foncier doit être délivré au bénéficiaire. Si c'est un bail emphytéotique, il doit être matérialisé et signé par les parties avec tous les droits et obligations qu'il contient. Il en sera de même si c'est une concession qui est octroyée sur ces terres.
- Veiller à ce que la compensation avec les terres aménagées soit « juste ». Le caractère juste signifie que les terres offertes en compensation du bien perdu doivent être « la contre valeur » de celles perdues dans toutes les dimensions envisagées et notamment :
 - remplir toutes les fonctions que le bien perdu assurait y compris les fonctions sociologiques ;
 - être aptes à l'agriculture comme celles qui sont perdues ;
 - avoir un rendement et un coût de productivité égal ;
 - pratiquer l'agriculture de son choix ;
 - donner la possibilité d'exercer tous les droits équivalents attachés à un bien privé (louer, prêter, hypothéquer, faire une donation, vendre, etc.) ;
 - ne pas soumettre le bénéficiaire à de nouvelles contraintes ou obligations dont il n'était pas assujéti avec le bien perdu.
- Impliquer les structures du Code rural dans les activités de sécurisation foncière, notamment la délimitation et la matérialisation des espaces expropriés.

9.2 Recommandations relatives à la gestion des terres aménagées

- Déterminer la structure chargée d'administrer les terres aménagées, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

- Elaborer des contrats type d'exploitation, déterminant les droits et obligations des parties ; en particulier fixant des gardes fou pour limiter la spéculation sur les terres aménagées. Ces questions sont réglées par l'ordonnance N°59-113/PCN du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger s'agissant des conditions d'octroi des concessions rurales et du bail emphytéotique. Elles sont également réglées par la loi 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique lorsqu'il s'agit d'aménagements exploités sur des terres immatriculées au nom de la République et restant dans le domaine public ou sur des domaines privés.
- Définir les règles d'accès aux terres pour les personnes sans terre et les populations allochtones ; ainsi que les structures de gestion de ces terres.
- Elaborer un document de convention locale sur les mécanismes de prévention et de règlement des conflits sur les périmètres aménagés.

10 BIBLIOGRAPHIE

10.1 Textes législatifs et réglementaires

1. Constitution de la 7^{ème} République
2. Ordonnance N°93-015 du 2 mars 1993 fixant les Principes d'Orientation du Code Rural
3. Ordonnance 96-067 du 9 novembre 1996 portant Régime des coopératives rurales
4. Loi N°2001-032 du 31 décembre 2001 portant orientation de la politique nationale d'aménagement du territoire
5. Loi 2004-050 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger
6. Loi N°2004-050 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger
7. Décret N°96-430/PRN/MAG/EL du 9 novembre 1996 déterminant les modalités d'application de Ordonnance 96-067 du 9 novembre 1996 portant Régime des coopératives rurales
8. Décret N°97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales
9. Décret N°97-008/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural
10. Arrêté N°098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières des communes, des villages et des tribus
11. Loi N°61-30 du 19 juillet 1961, fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits coutumiers dans la République du Niger
12. Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF (promulgué en AOF par arrêté N°837ap. du 12 avril 1933)
13. Décret du 29 juillet 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF (promulgué par arrêté N°2745ap. du 8 novembre 1928)
14. Décret du 7 septembre 1935 complétant l'article 9 du Décret du 29 juillet 1928, relatif aux terrains appropriés par l'Etat et dont les détenteurs ne sont pas connus au moment de la prise de possession (promulgué par arrêté 2248ap. du 7 septembre 1935)
15. Décret N°52-679 du 3 juin 1952 portant modification des articles 1^{er} et 3 du Décret du 29 juillet 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF (promulgué par l'arrêté du 2 juillet 1952)
16. Décret N°55-490 du 5 mai 1955, complétant le Décret du 29 juillet 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF (promulgué par arrêté N°5042 du 28 juin 1955)

17. Arrêté N°2895 A,E du 24 novembre 1928 réglementant les conditions d'application du Décret du 29 juillet 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF (publié au JO-AOF N°1265 du 8 décembre 1928)
18. Arrêté N°3761 T-P du 13 décembre 1939 relatif à l'établissement et aux conséquences juridiques des plans généraux d'extension et d'aménagement et des plans d'alignement (publié au JO-AOF N°1810 du 30 décembre 1939)
19. Loi N°2008-37 du 10 juillet 2008 modifiant et complétant la loi 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire
20. Ordonnance N°99-50 du 22 novembre 1999, portant fixation des tarifs d'aliénation et d'occupation des terres domaniales de la République du Niger
21. Décret N°2009-224/PRN/MU/H du 12 août 2009 fixant les modalités d'application des dispositions particulières de la loi 61-37 du 24 novembre 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire, modifiée et complétée par la Loi N°2008-37 du 10 juillet 2008 relatives au déplacement involontaire et à la réinstallation des populations
22. Ordonnance n°59-113/PCN du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du Domaine privé de la République du Niger
23. Loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la Puissance publique
24. Décret N° 97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code Rural
25. Loi N°2008-03 du 30 avril 2008 portant loi d'Orientation sur l'Urbanisme et l'Aménagement Foncier
26. Code Rural
27. Code civil
28. Code général des collectivités territoriales

10.2 Etudes et rapports

Secrétariat Permanent du Code Rural (2005). Etude portant sur l'élaboration de textes complémentaires aux principes d'orientation du code rural (Expropriation pour cause d'utilité publique, Réglementation des terres du domaine public, Modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la puissance publique Application de l'article 22 de l'Ordonnance 93-15 du 2 mars 1993, Application de la loi 200-013 portant transfert de compétences aux Régions, Départements et communes).

MOSSI MAÏGA Illiassou (2005). La gestion collective des systèmes irrigués : cas des aménagements hydro-agricoles rizicoles dans la vallée du fleuve Niger au Niger.

TECSULT, Haut Commissariat a l'Aménagement de la Vallée du Niger (2006). Etude d'impact environnementale et sociale, Rapport définitif de la phase I ; Volume 1 : Plan de réinstallation.

Programme Kandadji de Régénération des Écosystèmes et de Mise en valeur de la vallée du Niger (2010) : Actualisation de la base de données socioéconomiques et installation d'un système d'information géographique.

Projet de Développement des Ressources en Eau et de Gestion Durable des Ecosystèmes dans le bassin du Niger (2011). Élaboration d'un Plan d'action de Réinstallation et de Gestion des Afflux et Impacts sociaux du Barrage de Kandadji ; Plan D'action de Réinstallation ; Version finale.

LASDEL (2004). Conflits fonciers et aménagements hydro-agricoles dans le canton de Dessa.

HCAVN/IIED (2009). Etude sur l'analyse de la gestion des bénéfiques autour de la future retenue du barrage de Kandadji ; Rapport Final.

Joanne Cochand (2007). La petite irrigation privée dans le sud Niger : potentiels et contraintes d'une dynamique locale ; Le cas du sud du Département de Gaya ; Mémoire.

FAO (2010). Etat des lieux de la riziculture : Cas du Niger

Ministère du Développement Agricole (2009). Stratégie Nationale de Développement de la Filière riz.

Réseau National des Chambres d'Agriculture RECA-Niger. Etude diagnostic des stratégies /politiques nationales agricoles au Niger et propositions d'amélioration. Volume 2 : synthèses des stratégies et politiques agricoles. Rapport final.