



# **Elaboration d'un bail emphytéotique et d'un cahier des charges s'adaptant au contexte de la juste compensation dans le cadre du programme Kandadji au Niger**

Analyse, concertations et textes proposés /  
Septembre 2013

Cette note est la reproduction textuelle de l'introduction du document présenté. Le lien pour télécharger le document en intégralité est donné en fin de note (72 pages, 1.2 Mo).

---

## **Introduction**

### **La juste compensation dans le contexte du barrage de Kandadji**

Le barrage de Kandadji, actuellement en construction au Niger, déplacera 38.000 personnes. Par conséquent, même si le Niger, comme tout autre pays, a le pouvoir d'exproprier des terres pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnisation, il n'a guère d'expérience dans ce domaine, ni à une telle échelle. Des nations voisines d'Afrique de l'Ouest, toutefois, ont vu la construction de nombreux grands barrages entre les années 1960 et 1990, et l'expérience montre que l'expropriation a souvent eu des répercussions néfastes et onéreuses sur le long terme.

Il est donc essentiel que l'Etat prenne des dispositions pour protéger les droits de ses populations. Il doit veiller à ce que le processus d'expropriation et de compensation soit « bien géré ». Pour ce faire, la première vague de déplacement de Kandadji démarrée en 2012 – soit environ 5.000 personnes habitant sur le site de construction du barrage qui devaient rapidement être déplacées de manière à ce que les travaux puissent commencer dans le respect du calendrier – a nécessité une réflexion sur comment mettre en œuvre de façon concrète ce processus de compensation. C'était aussi l'occasion de mettre au point un protocole qui pourrait par la suite être utilisé pour les 33.000 autres personnes à déplacer, vivant actuellement dans l'emprise du futur réservoir.

Le **Haut Commissariat à l'Aménagement de la Vallée du Niger (HCAVN)** s'est engagé, conformément aux dispositions juridiques en la matière, à compenser les terres traditionnelles perdues par des terres irriguées, dans le cadre du Programme Kandadji. Pour cela, **une réflexion sur le statut des terres aménagées était nécessaire** pour répondre à la notion de juste compensation inscrite dans la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique de 2008.

Car il s'agit là d'une épineuse question juridique : **les populations sont déplacées de leurs terres privées vers des terres publiques**, les autorités se devant de trouver la solution pour garantir le caractère « juste et équitable » d'un tel transfert, selon les termes de la loi. En fait, selon l'entendement, pour les dédommager pleinement de leur perte, l'Etat devrait octroyer aux populations l'équivalent de leurs droits fonciers privés.

### **Etude sur le statut juridique des terres aménagées (2012)**

C'est dans ce contexte que le HCAVN, en collaboration avec le consortium UICN/IIED (GWI), a lancé en 2012 **une étude sur le statut juridique des terres aménagées qui seront données aux populations affectées par le projet (PAP) en compensation des terres traditionnelles dont elles ont été expropriées** par le gouvernement. Une équipe d'experts (juriste, sociologue, agronome) a été constituée pour analyser les textes et la situation sociale à Kandadji afin de proposer des solutions, à partir de critères objectifs, pouvant garantir la justesse de l'indemnisation et des conditions de sécurisation des investissements publics.

La recherche a montré que, faute de pouvoir donner ces terres en pleine propriété aux populations étant donné les risques liés à la spéculation sur un périmètre public et l'intérêt collectif sur de tels aménagements, il est recommandé de leur concéder des titres d'exploitation pérennes à travers le régime de la concession rurale ou du bail emphytéotique (voir encadré ci-dessous).

Ces deux régimes prévus par la loi assurent à l'exploitant une utilisation de la terre sur le long terme, qui peut évoluer vers une appropriation privée à titre définitif dans le cas de la concession rurale s'il y a un déclassement des terres du domaine public vers le domaine privé de l'Etat.

### **La valeur ajoutée du processus participatif**

Des ateliers de restitution avec les parties prenantes concernées, aussi bien au niveau local que national, ont validé l'analyse des consultants et demandé à ce que l'Etat prenne une décision quant à l'option la plus appropriée à choisir pour répondre au principe légal et constitutionnel de la compensation juste.

Il est important de souligner la valeur ajoutée du processus participatif utilisé, impliquant la population touchée. En effet, les agriculteurs à déplacer sont intéressés par l'utilisation des nouveaux systèmes d'irrigation et, après avoir discuté des aspects collectifs — par exemple, la décision d'un exploitant de ne pas ensemer un champ pouvant léser ceux qui utilisent les mêmes circuits d'irrigation — ils ont volontiers accepté de renoncer au droit de laisser une parcelle en jachère (propriété). Ici, un processus social a réussi à résoudre un problème qui semblait totalement insoluble par les voies juridiques.

## Décision prise : bail emphytéotique

Suite aux ateliers de restitution qui ont eu lieu en juillet 2012, le HCAVN, en tant que structure chargée de conduire le processus de mise en œuvre du programme Kandadji, a jugé que **l'option du bail emphytéotique était la plus appropriée.**

Notamment parce qu'elle présente l'avantage d'une certaine flexibilité administrative en termes de procédures et de temps, permettant ainsi de pouvoir procéder aux premières attributions de parcelles aménagées aux PAP dans les meilleurs délais. L'option de privilégier l'immatriculation des terres dans le domaine privé de l'Etat nécessitait une procédure relativement longue qui risquait de mettre en péril le calendrier du projet. Cette décision fut prise par le Haut-Commissaire de Kandadji en décembre 2012.

Selon l'ordonnance N°59-113/PCN du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger, **le bail emphytéotique est un bail de longue durée, généralement conclu pour une durée de 18 à 99 ans et renouvelable.** Il confère à son bénéficiaire un droit réel sur l'immeuble<sup>1</sup>.

L'intérêt qu'il présente lors de l'attribution des terres est de satisfaire les deux parties (expropriant et exproprié) car il garantit à l'exproprié une exploitation du terrain sur une longue période avec des droits presque comparables au droits de propriété (cessibilité, transmission à titre successoral, etc.) et permet aussi à l'expropriant de réaliser des investissements importants sur l'espace suivant un cahier des charges définissant les obligations réciproques des deux parties.

## Etude sur l'élaboration d'un bail emphytéotique (2013)

Suite à la décision prise par l'Etat en 2012, tout l'enjeu était donc de **définir de façon claire et exhaustive le contenu et les contours d'un bail emphytéotique** pour qu'il réponde effectivement à l'obligation de « compensation juste », le **modèle de cahier des charges** associé à ce bail spécifique devant également s'inscrire dans la même logique.

L'étude qui suit, portant sur le bail emphytéotique s'adaptant au contexte de la juste compensation des terres, a été conduite par un trio d'experts (juriste, agronome et sociologue). A l'image de la première étude, l'équipe a suivi une approche participative et multi acteurs pour valider les résultats obtenus.

Les **contrats types et le modèle de cahier des charges proposés** comme produits de l'étude ont été élaborés à partir de l'expérience des contrats actuels au Niger sur les périmètres gérés par l'Office National des Aménagements Hydro Agricoles (ONAHA), et dans le souci de répondre à la 7<sup>ème</sup> recommandation du communiqué final de l'atelier de Tillabéri en juillet 2012 : « Elaborer des contrats type d'exploitation, déterminant les droits et obligations des parties ; en particulier fixant des garde-fous pour limiter la spéculation sur les terres aménagées. »

---

<sup>1</sup> Au sens juridique le terme « **immeuble** » désigne une catégorie de biens regroupant principalement tout ce qui ne peut être déplacé (**terres**, arbre, bâtiment, ...).

---

**L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)** est la plus grande et la plus ancienne des organisations globales environnementales au monde. Elle compte 1.200 membres dans 160 pays.

Pour plus d'information voir le site de l'UICN : <http://www.iucn.org/fr/propos/>

Le Niger ne compte que deux membres :

- Le Ministère des Affaires étrangères (catégorie Etat) ;
- Le Réseau d'Appui aux Initiatives Locales, RAIL (catégorie ONG).

**Télécharger sur le document sur le site de l'UICN**

Elaboration d'un bail emphytéotique et d'un cahier des charges s adaptant au contexte de la juste compensation dans le cadre du programme Kandadji au Niger, 72 pages, 1,1 Mo

[https://cmsdata.iucn.org/downloads/rapport\\_bail\\_emphyteotique\\_kandadji\\_gwi\\_version\\_finale\\_sept2013.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/rapport_bail_emphyteotique_kandadji_gwi_version_finale_sept2013.pdf)