

Obtenir le consentement des populations affectées : l’exemple de Kandadji au Niger



POINTS CLÉS

- Lorsqu’un projet prévoit d’exproprier des terres appartenant à plusieurs personnes, il faut recueillir leur accord et consentement ‘collectif’ sur les mesures compensatoires.
- Dans le cadre des négociations collectives, il est important d’identifier les personnes qui pourront représenter légitimement et légalement les populations affectées et décider de la procédure à suivre.
- Le processus de négociation doit être inclusif : le plus grand nombre de personnes possible doit y participer (y compris les femmes et les groupes vulnérables), faute de quoi, tout accord risque de ne pas être accepté et donc d’être remis en cause.

Les grands projets, tels que les barrages, amènent souvent des déplacements de populations. Obtenir l’accord et le consentement collectifs de celles-ci, retranscrits dans un document faisant foi devant les tribunaux, n’est pas aisé. La récente expérience du Programme Kandadji appuyé par la Global Water Initiative (GWI) illustre comment : i) on peut recueillir le consentement des populations affectées et obtenir leur accord par le biais d’un processus collectif, et ii) ledit accord peut être retranscrit dans un document qui, en principe, fera foi de cet engagement devant les tribunaux, le tout à moindre coût.

Les grands projets de développement, tels que les barrages amènent souvent le déplacement de populations, lesquelles doivent être compensées. On doit, par ailleurs, recueillir leur accord et consentement avant de les déplacer. Une telle démarche est recommandée par les Lignes directrices pour le développement d’infrastructures hydrauliques de la CEDEAO¹ et l’Annexe 1 de la Charte de l’eau de l’Autorité du bassin du Niger (ABN).² Souvent, ce sont plusieurs milliers de personnes qui sont affectées par les projets (PAP), et le processus pour établir avec elles un accord qui fera foi devant les tribunaux (avec donc peu de chances d’être contesté), à un coût non prohibitif, s’avère complexe.

Le Programme Kandadji au Niger constitue un exemple de ‘grand projet’ pour le développement de l’irrigation (45 000 ha le long et à partir des eaux du fleuve Niger) grâce à la construction du barrage de Kandadji. Un processus a été mis en place pour obtenir le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) (voir Encadré 1) des 38 000 personnes qui devront être déplacées et compensées par ce projet (Encadré 2).

Lorsque les PAP sont nombreuses et que les terres appartiennent à plusieurs personnes, il n’est pas possible d’obtenir des accords individuels dès le départ. Au moins quatre défis se présentent alors, conformément aux lignes directrices de la CEDEAO :

- il faut identifier des représentants légaux et légitimes des PAP qui pourront conclure des accords au nom de celles-ci ;
- les représentants devront consulter les PAP pour obtenir leur consentement ;
- les PAP devront avoir accès à des sources d’information indépendantes et à des conseils ;
- tout accord conclu devra faire foi devant les tribunaux.

Identification des représentants légitimes et consultation collective à Kandadji

Au Niger, les chefs de village ou de tribu sont des représentants légaux des populations qu’ils dirigent.³ C’est à ce titre qu’ils ont donné l’accord des membres de leurs villages respectifs, en présence de ceux-ci, réunis formellement en assemblée villageoise.

Encadré 1. Le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE)

Les lignes directrices de la CEDEAO reprennent de façon explicite ou implicite plusieurs éléments du concept de CLPE, tels que le droit des populations concernées à prendre des décisions elles-mêmes ou à travers des représentants qu'elles ont librement choisis ou d'autres institutions, et de donner leur consentement, ou de refuser de le donner, avant l'approbation par un gouvernement, une industrie ou d'autres tierces parties d'un projet qui pourrait affecter les terres, territoires et ressources qu'elles possèdent, occupent ou utilisent d'une autre manière.⁴

Quant à l'accord des PAP, les lignes directrices (Axe 2) recommandent très tôt l'identification de personnes qui les représentent légitimement et légalement, qui sont capables de conduire les négociations (en impliquant spécifiquement les femmes et les groupes vulnérables), de déterminer le processus à suivre et de signer des accords « démontrables ».⁵

Le CLPE est mentionné dans un certain nombre d'instruments internationaux, y compris : le Rapport Final de la Commission Mondiale des Barrages (2000), la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007), les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (2012) et les Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale de la Société financière internationale (2012).

Un procès-verbal a été dressé, ce qui constitue la preuve que les consultations ont bien eu lieu et que le consentement des populations a été recueilli ou non.

Le Haut Commissariat à l'Aménagement de la Vallée du Niger (HCAVN), chargé de la construction du barrage, a pris l'engagement au nom de l'État du Niger, d'indemniser les populations qui seront déplacées. Les terres sont détenues à titre privé en vertu de droits coutumiers et il est prévu qu'en compensation pour leurs terres perdues, les PAP seront installées sur des terrains « aménagés », situés sur le domaine public de l'État.

Le processus de consultation à Kandadji

Un contrat type de bail emphytéotique (voir Encadré 2) accompagné d'un cahier des charges a été rédigé et présenté aux PAP. Entre novembre et décembre 2013, un total de 31 villages, tribus et hameaux ont fait l'objet de réunions de consultation. L'objectif de ces réunions était double : i) recueillir les observations des populations concernant les deux documents ; ii) obtenir leur consentement quant à la conclusion de baux emphytéotiques à titre de compensation. Le processus a été mené par le HCAVN avec l'appui du programme de la Global Water Initiative et en présence d'un expert juriste indépendant. À l'issue de chaque réunion, un procès-verbal a été dressé, ce qui constitue la preuve que les consultations ont bien eu lieu et que le consentement des populations a été recueilli ou non.⁶

Pour faciliter le processus de consultation, une réunion des ressortissants de ces villages et tribus (entre autres des enseignants, avocats, fonctionnaires) a eu lieu à Niamey avant la tenue d'assemblées sur le terrain. Le HCAVN leur a communiqué la copie du bail et du cahier des charges, en expliquant que pour contribuer au processus de consultation, ils devaient se rendre à l'assemblée de leur village/tribu pour aider à relayer et vulgariser les informations contenues dans ces documents. Cette assemblée constituerait le seul lieu où l'opinion 'collective' serait exprimée.

À titre d'exemple, une assemblée de consultation des populations du village de Kandadji a eu lieu en novembre 2013 en présence du représentant du HCAVN, du maire de la Commune (en tant que représentant de la Commission Foncière Communale instituée par le Code Rural, laquelle doit s'assurer de la sécurité des droits des populations rurales), du chef du Canton et du représentant légal, le chef de village. Sur 121 chefs de ménages affectés par la procédure d'expropriation de terres, 66 ont participé à l'assemblée.

Les participants ont pu demander la modification et/ou l'abrogation de clauses spécifiques et ont dû décider s'ils : i) acceptaient le bail et le cahier des charges tels que proposés ; ii) acceptaient ceux-ci

avec des modifications ; ou bien iii) rejetaient le bail et le cahier des charges.

Les populations du village de Kandadji ont choisi la première option, soit l'acceptation du bail et du cahier des charges proposés, tout en faisant quelques commentaires quant aux engagements pris par l'État. La procédure a été répétée pour tous les villages et hameaux affectés, dressant ainsi 31 procès-verbaux conservés par le HCAVN.

Opinions des PAP et préoccupations exprimées

Les 31 assemblées ont donné leur accord pour le projet de bail, tout en soulevant plusieurs inquiétudes dont la principale semble être le respect des engagements pris par l'État à leur égard, notamment quant à certains paiements pour des manques-à-gagner agricoles. Si ce dernier ne tient pas ses engagements, il est probable que les contestations relatives au processus de consultation ne feront que s'accroître. Les autres thèmes de préoccupation concernaient l'héritage des terres collectives, les ratios de compensation, la révision et la reconduction du contrat et les modalités de signature, qui ont conduit à l'amélioration du bail dans sa globalité.

Le procès-verbal constitue la première étape du processus de contractualisation des promesses faites par l'État aux PAP et qui aboutira à

l'octroi de baux emphytéotiques. En cas de contestation devant les tribunaux compétents, les procès-verbaux constitueront la preuve que le consentement des PAP a bien été obtenu quant à l'offre de baux à titre de compensation. Le procès-verbal était rédigé par l'expert juridique pour enregistrer toutes ces informations et ensuite lu à voix haute pour l'approbation des populations présentes, avant que le représentant du HCAVN et que le chef de village ne le signent. Chaque personne signera plus tard un contrat de bail individuel avec l'État pour avoir accès à sa parcelle irriguée.

L'accès à des sources d'information indépendantes et à des conseils

Pour que les PAP puissent donner un avis 'éclairé', il est important qu'elles aient accès à des sources d'information indépendantes et à des conseils. À Kandadji, l'expert juriste indépendant a présenté le contenu du contrat type de bail emphytéotique et du cahier des charges, article par article et en langue locale.

Pour faciliter davantage la compréhension des PAP, souvent analphabètes et/ou ne parlant pas le français, les ressortissants (enseignants, avocats, fonctionnaires) qui ont participé à la réunion préparatoire à Niamey ont pu lire les documents et donner leur opinion aux communautés sur place, dans la langue locale le cas échéant.

Encadré 2. La « juste et préalable » compensation : le bail emphytéotique

Au Niger, comme dans de nombreux pays, les personnes ne peuvent être dépossédées de leurs terres que pour cause « d'utilité publique » et moyennant une « juste et préalable » compensation.⁷

Les PAP détiennent des terres de statut coutumier en pleine propriété. Étant donné que l'État n'offrira pas de nouvelles terres en pleine propriété aux populations expropriées, il est crucial qu'elles soient consultées pour bien comprendre ce qu'il leur est proposé et qu'elles puissent donner leur CLPE.

Le Programme Kandadji prévoit qu'en échange de leurs terres expropriées, les PAP recevront des terres aménagées. Pour donner aux PAP des droits qui s'apparentent le plus possible à ceux préalablement exercés, l'État, tout en demeurant propriétaire, leur propose un bail emphytéotique qui permet notamment la cession (à titre onéreux ou gratuit), l'hypothèque et la transmission aux héritiers – comme tout bien immobilier détenu en pleine propriété. C'est concernant cette proposition de bail que la consultation a eu lieu.

Source : Gayakoye Sabi A. et al (2012) *Statut foncier des terres aménagées dans le cadre du programme Kandadji* <http://www.gwiwestafrica.org/fr/statut-foncier-des-terres-amenagees-dans-le-cadre-du-programme-kandadji>

Saadou A. (2013) Consultation locales des populations expropriées de la zone du barrage de Kandadji sur le projet de bail emphytéotique, à titre de juste compensation des terres de culture perdues, du 20 novembre au 5 décembre 2013. GWI/UICN/IIED. <http://www.gwiwestafrica.org/fr/consultations-kandadji-bail-emphyteotique>

Les limites du processus de consultation 'collective'

En définitive, le tribunal compétent (s'il est saisi) va déterminer si l'attribution de baux emphytéotiques est suffisante pour satisfaire les conditions de juste et préalable compensation prévue par la Loi. Le défi principal qui va se poser est l'ampleur de la participation des PAP. Le procès-verbal relatif au village de Kandadji montre qu'un peu plus de la moitié des chefs de ménages a participé à l'assemblée. Est-ce suffisant pour établir le consensus requis pour démontrer l'existence d'un accord ? Seul le tribunal compétent pourra régler cette question de manière définitive, mais il prendra sans doute en compte le fait que tous les chefs de ménage ont été informés de la tenue de l'assemblée et ont été invités à y participer.

En tout état de cause, l'expérience du « Programme Kandadji » montre qu'il est tout à fait possible de recueillir le consentement de plusieurs milliers de personnes et de conclure un accord avec elles par le biais d'un processus collectif, à moindre frais, et formulé dans un document qui, en principe, fera foi devant les tribunaux. Cette expérience devrait se poursuivre et servir d'exemple à des projets similaires au Niger et ailleurs.

Thierry Berger

Consultant spécialisé dans le droit de l'investissement et le développement durable

Aladoua Saadou

Juriste, expert en foncier et procédure d'expropriation (Niger)

GW I EN AFRIQUE DE L'OUEST

La Global Water Initiative en Afrique de l'Ouest est un projet de recherche-action et de plaidoyer. Nous travaillons avec les exploitants familiaux et les gouvernements pour concevoir des politiques et pratiques qui améliorent la sécurité alimentaire et les moyens de vie des ménages dans le contexte des grands barrages à buts multiples. Le projet est financé par la Fondation Howard G. Buffett et mis en œuvre par IIED et l'UICN.

www.gwiwestafrica.org

UICN

l'Union internationale pour la conservation de la nature aide à trouver des solutions pratiques aux problèmes de l'environnement et du développement actuels. Valoriser et conserver la nature, assurer une gouvernance efficace et équitable de son utilisation, et développer des solutions basées sur la nature pour relever les défis mondiaux du climat, de l'alimentation et du développement, tels sont les domaines dans lesquels s'exercent les activités de l'UICN.

www.iucn.org

IIED

L'Institut international pour l'environnement et le développement promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leurs voix dans la prise de décision.

www.iied.org

Pour plus d'information sur la Global Water Initiative en Afrique de l'Ouest, contacter : **Jamie Skinner**
jamie.skinner@iied.org

Notes

Pour tous les détails sur les consultations menées par le HCAVN avec le soutien de GWI en Afrique de l'Ouest, voir: Saadou A. (2013) *Consultation locales des populations expropriées de la zone du barrage de Kandadji sur le projet de bail emphytéotique, à titre de juste compensation des terres de culture perdues, du 20 novembre au 5 décembre 2013*. GWI/UICN/IIED.
<http://www.gwiwestafrica.org/fr/consultations-kandadji-bail-emphyteotique>

- http://hubrural.org/IMG/pdf/311012_ccre_cedeao_lignes_directrices_barrages_pdf.pdf ; <http://www.dialoguebarrages.net/fr/>
- http://www.inbo-news.org/IMG/pdf/Annexe_N-1_Environnement_Franc_Fina2l_5_10_2011-2.pdf
- Article 14 de l' Ord. N° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger modifiée et complétée par la loi n° 2008-22 du 23 Juin 2008 : Le chef coutumier représente les communautés coutumières ou traditionnelles qu'il dirige dans leurs rapports avec l'administration et les tiers. A ce titre, il veille entre autres à la défense des intérêts des citoyens et des communautés dans leurs rapports avec l'administration et les tiers.
- Définition issue du guide de la FAO (avec des modifications apportées par les auteurs de la présente note) intitulé 'Respecter le consentement libre, préalable et éclairé. Guide pratique pour les gouvernements, entreprises, ONG, populations autochtones et communautés locales relatif aux acquisitions foncières' (en anglais) (<http://www.fao.org/docrep/019/i3496e/i3496e.pdf>).
- GWI Afrique de l'Ouest (2013) Améliorer les conditions de vie des populations affectées par la réalisation des barrages : les acteurs ouest africains proposent des réponses. <http://www.gwiwestafrica.org/fr/ameliorer-les-conditions-de-vie-des-populations-affectees-par-la-realisation-des-barrages-les>
- Exemple de procès-verbal de la consultation sur le foncier menée avec les populations affectées (PAP) par le barrage de Kandadji <http://gwiwestafrica.org/fr/exemple-de-proces-verbal-de-la-consultation-sur-le-foncier-menee-avec-les-populations-affectees-pap>
- Constitution du Niger, Art. 28. Voir aussi l'Art 1er 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.