

CONCESSIONS DE TERRES ET DYNAMIQUES SOCIALES DANS LA ZONE OFFICE DU NIGER AU MALI

Amandine Adamczewski *et al.*

Éditions de l'EHESS | *Études rurales*

2013/1 - n°191
pages 37 à 61

ISSN 0014-2182

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2013-1-page-37.htm>

Pour citer cet article :

Adamczewski Amandine *et al.*, « Concessions de terres et dynamiques sociales dans la zone office du Niger au Mali », *Études rurales*, 2013/1 n°191, p. 37-61.

Distribution électronique Cairn.info pour Éditions de l'EHESS.

© Éditions de l'EHESS. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

CONCESSIONS DE TERRES ET DYNAMIQUES SOCIALES DANS LA ZONE OFFICE DU NIGER AU MALI

Amandine Adamczewski,
Jean-Philippe Tonneau,
Yacouba Coulibaly
et Jean-Yves Jamin

DU FAIT DE L'IMPORTANCE des capitaux nécessaires à leur aménagement et de leur intérêt stratégique, les espaces irrigués ouest-africains ont, pour l'essentiel, toujours été gérés par l'État – État colonial puis État indépendant –, qui, au travers de ministères délégués et d'offices spécialisés, a gardé la mainmise sur le foncier. Au Mali, l'Office du Niger (ON), plus grand périmètre irrigué d'Afrique de l'Ouest, est emblématique à cet égard : depuis sa création dans les années 1930, l'État en est toujours resté le propriétaire. Pourtant, son développement s'est appuyé sur une agriculture familiale : les « colons » [Schreyger 1984], petits paysans installés par l'État, y exploitent les terres dans le cadre d'un cahier des charges très strict.

Au milieu des années 1980, de gros investissements ont été consentis pour réhabiliter le périmètre existant, aménager de nouveaux lots et intensifier l'agriculture irriguée. Entre 1980 et 2008, les surfaces exploitées ont certes doublé mais, comme dans le même temps, la population a quintuplé, la surface moyenne par famille est passée de 7 à moins

de 2 hectares [Coulibaly *et al.* 2006 ; Bélières *et al.* 2011]. La demande foncière paysanne est donc forte dans la zone ON.

Mais, partout, l'aide publique au développement ne fait que diminuer. Au Mali, l'État, qui ne peut compter sur ses fonds propres, manque de capitaux pour aménager de nouvelles terres dans la zone Office du Niger. C'est pourquoi, en 2009, le gouvernement a lancé un appel aux investisseurs, étrangers et nationaux, privés et publics. Au plus fort des concessions foncières, en mai 2010, la superficie totale de ces attributions atteignait 770 000 hectares, à comparer aux 90 000 hectares aménagés jusque-là, en quatre-vingts ans.

Pour permettre ces investissements, il a fallu une évolution institutionnelle et politique [Adamczewski et Jamin 2011 ; Brondeau 2011]¹ ainsi qu'une évolution sociale : grandes entreprises privées et petits paysans se côtoient désormais sur un espace fini, polarisé par une ressource en eau limitée qu'ils doivent se partager.

Comment investisseurs et paysans accèdent-ils au foncier ? Quels sont les rapports qui se nouent entre eux ? Observe-t-on de nouvelles pratiques foncières ? Ces pratiques sont-elles liées à l'arrivée des nouveaux investisseurs ? Quel cadre institutionnel, officiel ou officieux, régule ces pratiques ?

Pour répondre à ces questions, nous nous concentrerons sur le jeu foncier des acteurs.

1. Voir aussi Oakland Institute : « Understanding Land Investment Deals in Africa. Set of Reports and Briefs », 2011. Disponible sur <http://media.oaklandinstitute.org/special-investigation-understanding-land-investment-deals-africa>

Ces acteurs sont nombreux : l'État central, l'Office du Niger, les communes, les villages, les paysans (irrigants et non irrigants), les investisseurs, les éleveurs. Ils poursuivent des objectifs politiques, économiques et sociaux très différents. Les règles foncières sont diverses et ont été modifiées ces dernières années. Elles sont peu contraignantes, les acteurs s'éloignant souvent des voies de la légalité.

Après avoir présenté la méthodologie et le cadre dans lequel s'inscrit l'analyse, nous montrerons, à l'appui d'études de cas, comment les règles foncières sont mises en œuvre. Puis nous discuterons les questions des relations entre acteurs et de la durabilité des pratiques foncières.

Méthodologie

Le matériau empirique a été obtenu à partir de questionnaires, d'entretiens informels et d'observations [Olivier de Sardan 1995]. L'acteur est placé au cœur de la recherche [Simon 1986]. Notons que cette méthode a déjà été utilisée sur d'autres terrains ouest-africains [Le Meur 2002 ; Colin 2004].

Des entretiens ouverts ont été menés auprès des acteurs chargés de gérer la zone : acteurs officiels (ministères, Office du Niger) mais aussi plus officieux (agents ministériels, responsables politiques). Les études de cas ont porté sur la zone de M'Bewani, en tête du réseau d'irrigation et, donc, particulièrement convoitée. Dans cette zone de 17 000 hectares aménagés, de grands investisseurs sucriers côtoient des petits riziculteurs. Certains investisseurs étrangers, installés là depuis longtemps, ont développé des relations foncières

avec les paysans irrigants. Des enquêtes qualitatives ont été réalisées auprès d'agriculteurs, d'investisseurs, d'autorités coutumières, de gestionnaires locaux et de communes rurales. Les données présentées dans cet article s'appuient sur 84 entretiens et sur l'analyse de différents documents écrits (textes de loi, études de projet).

L'approche se veut systémique : étude du système foncier et des influences agromonomiques, politiques, sociales, institutionnelles et environnementales sur la gestion de l'espace. Les outils sont ceux de la sociologie des organisations [Amblard *et al.* 1996] et de l'analyse des réseaux [Lazega 1994].

La gouvernance foncière est définie comme le domaine, émergent, de la régulation des relations foncières et du champ social qu'elles induisent [Chauveau *et al.* 2006]. Dans la zone ON, ce champ social, complexe, peut être considéré comme un champ « semi-autonome » [Moore 1978] dont ni les frontières ni les règles ne sont a priori figées. Ce champ peut être représenté comme une arène au sein de laquelle les acteurs sociaux et les instances politiques et politico-légales (étatiques ou non) sont en compétition pour l'accès à la ressource foncière et pour le contrôle de cet accès [Ribot et Peluso 2003].

Intéressons-nous à présent aux acteurs et aux règles de l'arène foncière de l'Office du Niger.

Pluralité des acteurs

Le premier des acteurs est l'État, qui s'est approprié la terre considérée comme « vacante et sans maître ». Il l'a aménagée, y a installé des familles paysannes et en a délégué la

gestion à une instance publique : l'Office du Niger. Depuis l'indépendance du Mali (1960), l'Office du Niger dispose de l'ensemble des pouvoirs fonciers. Le Ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme n'est pas en charge de la zone ON, contrairement à ce qui se passe dans toutes les autres régions du Mali. L'Office du Niger est le gestionnaire officiel des ressources naturelles de la zone ainsi que des hommes (petits riziculteurs, dont certains se sont installés là il y a quatre-vingts ans). L'Office a longtemps régné en maître absolu sur ses terres, s'occupant de la gestion de l'eau, des terres, du choix des assolements et des techniques culturales, et de la commercialisation.

Les nouvelles orientations politiques visant à installer des investisseurs agro-industriels dans la zone ON ont entraîné des changements institutionnels majeurs. L'État a ainsi créé en 2009 un organe chargé du développement intégré de la zone : un secrétariat d'État spécifique, le SEDIZON, directement rattaché au Premier ministre et non plus au Ministère de l'agriculture. Ce dernier était en effet considéré comme inapte à gérer l'installation des grands investisseurs privés. Les décisions sont alors centralisées à la tête de l'État. Les choix du gouvernement s'imposent directement à l'ON, qui perd son pouvoir absolu sur la gestion des terres. Une nouvelle étape est franchie en mai 2011 quand le secrétariat d'État est transformé en ministère délégué : le MDDIZON.

Cette évolution institutionnelle est liée à l'évolution sociale que connaît la zone : en plus des riziculteurs historiques, il faut désormais gérer des investisseurs, dont certains sont bien plus puissants que l'Office.

Les paysans attributaires de l'ON exploitent 81 000 des 88 000 hectares aménagés par l'État et cultivent par famille entre 0,2 et 10 hectares. Ils vivent dans des villages construits par l'ON. En théorie, ils sont les seuls à avoir accès aux casiers « Office du Niger ».

D'autres paysans irrigants exploitent cependant des périmètres qu'ils aménagent eux-mêmes à proximité des canaux d'irrigation de l'ON. Il peut s'agir de paysans n'ayant pas accès aux terres irriguées de la zone ON, ou encore de paysans de la zone ON qui cherchent à augmenter leur espace irrigué mais ne peuvent le faire à l'intérieur des casiers « Office du Niger » à cause de la pression foncière. Par famille, ces paysans exploitent entre 10 et 50 hectares.

À côté des rizières existent aussi des jardins maraîchers installés en bordure des canaux, souvent par des groupements de femmes, sur des petites surfaces comprises entre 0,1 et 1 hectare. Les espaces irrigués sont également utilisés par des éleveurs qui viennent y faire boire ou paître leurs troupeaux.

À côté des casiers irrigués on rencontre d'autres acteurs comme ceux qui exploitent les zones sèches en cultures pluviales (cueilleurs, chasseurs et éleveurs). Ces exploitants des zones sèches riveraines font partie de la zone ON mais ne relèvent pas de la tutelle de l'Office, contrairement aux paysans irrigants. En cas d'aménagement de nouveaux périmètres, l'ON peut leur ordonner de partir.

La figure 1 (p. 47) présente la diversité des acteurs exploitant les deux principaux espaces géographiques de la zone ON : les terres irriguées et les terres sèches.

La figure 2 (p. 48) présente, elle, la diversité des investisseurs sévissant dans la zone ON. Ces investisseurs peuvent être distingués selon leur statut : privés ou publics, nationaux ou étrangers. Les investisseurs publics regroupent des États partenaires du Mali (Chine, Libye) et des institutions inter-étatiques sous-régionales (telle l'UEMOA : l'Union économique et monétaire ouest-africaine).

Les surfaces attribuées aux investisseurs vont de 50 hectares, pour les plus petits, souvent nationaux, à 100 000 hectares pour les plus grands projets étrangers.

Parmi les investisseurs privés nationaux, on trouve aussi bien des entreprises agro-industrielles que des paysans aisés de la zone ON porteurs d'une dynamique collective (villageoise). Les investisseurs privés étrangers peuvent être des entreprises, parfois déjà présentes au Mali, ou des individus isolés, en quête d'opportunités. Il peut aussi s'agir de fonds souverains représentant un pays soucieux d'assurer sa sécurité alimentaire.

L'arrivée de ces investisseurs complexifie les règles d'accès aux espaces et modifie les relations entre acteurs : les paysans irrigants vont devoir partager l'espace irrigué avec les investisseurs, et les paysans des zones sèches vont devoir quitter des zones aménagées par ces investisseurs.

Au-delà des espaces qu'ils contrôlent, les acteurs se distinguent aussi par leur niveau de capital : les petits riziculteurs possèdent au mieux une charrue et une paire de bœufs tandis que les investisseurs doivent être en possession du capital nécessaire à la réalisation d'aménagements qui coûtent pas loin de

4 500 euros/hectare, sur des surfaces allant jusqu'à 100 000 hectares.

Le paysage social comprend également des exploitants cultivant des terres bien que ne résidant pas dans la zone ON (fonctionnaires ou commerçants de Bamako) et des investisseurs étrangers, tout aussi absents, qui délèguent l'exploitation de leurs parcelles à des tiers.

L'ensemble de la zone appartenant à l'État, l'institution publique est tenue de superviser l'installation de ces différents acteurs et l'exploitation des terres.

Pluralité des statuts et des règles foncières

La zone Office du Niger est une exception foncière au Mali. Les terres y relèvent, depuis l'époque coloniale, du domaine privé de l'État et sont immatriculées à son nom. Les modalités d'exercice de cette propriété d'État ont pu varier au cours du temps, mais le principe essentiel est resté inchangé malgré l'indépendance, les changements de régime (trois républiques en cinquante ans) et les lois sur la décentralisation de 1993, 1995 et 1996 [Kassibo 1997 ; Bagayoko 2010]. Dans la zone ON, contrairement aux autres régions du Mali, l'État décide seul de la gestion des terres, sans l'intervention des collectivités locales.

D'un point de vue légal, c'est l'Office du Niger qui est le gestionnaire des terres de la zone ON². Il est en charge non seulement de

2. Décret n° 96-188/P-RM du 11 juillet 1996 portant sur la gérance des terres affectées à l'Office du Niger, et son cahier des charges.

l'espace irrigué mais aussi de l'ensemble des terres irrigables et, même, de certaines terres non irrigables enclavées dans la zone irrigable.

STATUTS FONCIERS ET PROCÉDURES

Le décret de gérance de 1996 prévoit une gestion différenciée de l'espace selon que les terres sont aménagées ou pas. L'Office du Niger concède ainsi des contrats individuels aux exploitants familiaux et des baux (emphytéotiques ou ordinaires) aux investisseurs.

Le décret de 1996 prévoit des modes de tenure différents pour les exploitants familiaux et pour les investisseurs.

Pour les paysans

Les paysans attributaires de l'ON sont installés temporairement sur les terres. Ils y accèdent grâce à un contrat annuel d'exploitation (CAE) ou un permis d'exploitation agricole (PEA). En pratique, les deux contrats diffèrent peu et n'offrent pas de sécurisation foncière à long terme puisque le non-respect des clauses de ces contrats peut conduire à l'éviction de l'exploitant.

Dans « contrat annuel d'exploitation », le terme « contrat » est assez trompeur : rien n'est signé entre l'ON et l'exploitant, qui, souvent, ne reçoit pas même une lettre d'attribution. Son nom est simplement intégré à la liste des exploitants, avec la superficie qui lui est attribuée et qui sert à calculer la redevance hydraulique. Pluriannuel, le PEA, institué en 1996 pour réduire la précarité des paysans, soumet les producteurs aux mêmes contraintes que le CAE et leur apporte si peu d'avantages supplémentaires qu'ils n'en font même plus la demande.

Pour obtenir une parcelle, les paysans font une demande d'attribution : c'est la « demande d'entrée en colonisation ». L'Office étudie la composition de la famille, la surface attribuée étant, au moins en théorie, proportionnelle au nombre des hommes en âge de travailler. Les exploitants deviennent d'abord attributaires par un contrat annuel d'exploitation : une parcelle rizicole (et souvent maraîchère) leur est attribuée pour un an, tacitement renouvelable. Ils doivent alors respecter un cahier des charges précis (entretien de la parcelle, intensification, paiement de la redevance hydraulique).

Un « bon paysan » peut ensuite accéder à un statut foncier présenté comme plus sécurisé : le permis d'exploitation agricole. Ce PEA assure à l'exploitant un droit de jouissance à durée indéterminée, transmissible aux conjoints, collatéraux ou descendants. Pourtant, ce statut apparemment attractif n'a pas fait florès dans la zone ON : entre 1992 et 2007, moins de 2 500 PEA ont été attribués aux 50 000 exploitants concernés, et aucune nouvelle demande n'a été déposée depuis 2003³. Aux yeux des agriculteurs, le PEA reste un papier sans grand avantage : le non-paiement de la redevance hydraulique peut, lui aussi, entraîner l'éviction du titulaire, le titulaire d'un CAE pouvant, de surcroît, transmettre l'exploitation à son fils par un simple changement de nom sur la liste des exploitants, comme cela s'est toujours fait, avec ou sans statut explicite, avec ou sans contrat.

CAE et PEA indiquent tous deux que la parcelle ne peut être ni louée ni hypothéquée.

3. Voir note de l'ON, septembre 2010.

Dans les casiers irrigués, l'Office est également le gestionnaire des lieux d'habitation. En fonction des besoins, il délivre des baux d'habitation autorisant la construction d'une concession familiale.

Pour les investisseurs

Les terres des zones sèches relèvent aussi de la tutelle de l'ON. Les exploitants de ces zones n'ont aucun droit reconnu, si ce n'est l'usage temporaire de ces espaces qui peut leur être interdit dès que l'ON souhaite les aménager ou les faire aménager. Les terres non encore aménagées sont immatriculées au nom de l'État à travers un titre foncier, ce qui permet de les affecter par bail à des investisseurs potentiels.

L'investisseur qui convoite des terres doit présenter un projet à l'Office, qui l'étudie et donne son aval sous la forme d'une « lettre d'accord de principe ». L'investisseur doit alors, dans un délai de 1 an, réaliser les études techniques, économiques et sociales préalables à l'obtention du bail. Ces études sont analysées par l'ON, en lien avec les ministères concernés. L'accord de la Direction régionale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances (DRACPN) est nécessaire pour que soit délivré un permis environnemental par le Ministère de l'environnement et de l'assainissement. À la fin de cette étape, le projet est validé.

Avant de commencer les aménagements, l'investisseur doit borner la parcelle qui ne lui est affectée que provisoirement. Un bail lui est ensuite accordé, suivant des conditions négociées au cas par cas. Le bail est de 30 ans

(bail ordinaire) ou de 50 ans (bail emphytéotique). L'ON peut mettre fin au bail si l'opérateur n'a pas, dans les 3 ans (renouvelables une fois), valorisé 50 % de la superficie attribuée ou s'il n'a pas respecté les modalités d'irrigation prévues.

Les terres attribuées aux investisseurs sont souvent déjà exploitées par des agriculteurs ou des éleveurs. Le « déguerpissement » des populations en place est mentionné dans le décret de gérance, mais pas ses modalités. Celles-ci varient sensiblement d'un projet à l'autre, tout comme les compensations versées.

UN OU DES ACTEURS PUBLICS ?

Auparavant considéré comme un État dans l'État [Jamin et Doucet 1994], l'Office du Niger dépend aujourd'hui d'un ministère directement rattaché au Premier ministre, ce qui a recentralisé le pouvoir foncier au plus haut niveau de l'État. Cette mainmise lui permet d'imposer des choix politiques forts, comme l'installation d'agro-industriels privés, sans dépendre des gestionnaires de terrain, ni parfois même les consulter. Mais, en réalité, à Bamako, dans les processus fonciers, divers ministères jouent des rôles variés et, souvent, concurrents.

Il n'y a donc plus seulement un acteur foncier, l'Office du Niger, mais plusieurs acteurs qui sont autant de représentants officiels des pouvoirs publics dans la zone ON. De plus, alors que le décret de gérance impose l'Office comme acteur principal, ce dernier est souvent mis à l'écart de décisions prises en amont par une diversité d'acteurs publics : directions générales, ministères, ministres eux-mêmes, et, enfin, Président de la République.

La réalité de la gestion foncière : petits arrangements entre acteurs

L'application de ces règles est souvent très éloignée du cadre légal défini par le décret de gérance. Si ce cadre est assez clair, les pratiques, en revanche, se révèlent complexes et impliquent un grand nombre d'acteurs.

LE GESTIONNAIRE EXCLU DE LA NÉGOCIATION AVEC LES NOUVEAUX ATTRIBUTAIRES

La procédure officielle est assez bien suivie par les (petits) investisseurs nationaux. Mais de nombreux autres investisseurs, usant de leurs relations politiques et sociales, court-circuitent l'ON et se rapprochent directement du gouvernement. En fait, chaque investisseur choisit « la porte d'entrée » qui lui offre le maximum d'avantages et de flexibilité.

Les investisseurs étrangers officialisent leur démarche en signant une convention qui engage un représentant du gouvernement (Président de la République, MDDIZON, Ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme, Ministère de l'industrie, Ministère de l'agriculture) sans que l'ON en soit forcément informé. Selon un représentant de l'ON, quand une convention est signée entre un ministère et un investisseur, il est très difficile de la remettre en question. Elle donne, de fait, droit au bail, sauf contre-ordre venant du gouvernement lui-même.

Le gouvernement américain, par l'intermédiaire de son projet MCA (Millennium Challenge Account), a ainsi signé une convention et obtenu un titre foncier au nord de la zone ON – et non un simple bail comme tous les autres investisseurs – directement auprès

de la Présidence de la République. Ce titre foncier, le premier qui ne soit pas au nom de l'État s'agissant de terres agricoles au Mali, concrétise l'affectation au projet de 22 440 hectares.

Certains investisseurs négocient aussi leurs conditions d'accès à l'eau. Le projet libyen Malibya a obtenu du Ministère de l'agriculture, sur 100 000 hectares au sud-est de la zone ON, un accès privilégié à l'eau durant la période d'étiage du fleuve Niger⁴ sans même que l'ON en ait été informé. Pour ce qui est du Projet sucrier de Markala, un engagement portant sur le sud-ouest de la zone ON a été pris avec le Ministère de l'industrie et du commerce non seulement sur les terres mais aussi sur un volume d'eau.

L'ON est exclu de ces négociations entre l'État et les grands investisseurs. La Présidence et les ministères se substituent à lui dans les démarches préalables à l'obtention du bail et autorisent du même coup les investisseurs à s'affranchir d'une partie de ces démarches, par exemple des études de faisabilité.

En pratique, la gestion actuelle des terres dépend donc plus de l'acteur que de la règle commune. Elle permet aux investisseurs de négocier et de bénéficier d'avantages supérieurs à ceux qu'offre le Code des investissements. Outre l'accès à la terre et à l'eau,

4. Convention projet Sosumar : convention entre le gouvernement du Mali, Illovo Group Holding et Schaffer & Associates International LLC, 2007. Voir http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Reference_MALI_MALI_Convention-SOSUMAR-1re-partie.pdf

certaines conventions donnent même aux investisseurs la garantie d'une terre libre de toute entrave judiciaire ou de toute propriété individuelle ou collective qui pourrait en limiter l'exploitation⁵.

Le manque de concertation entre les différents organes de l'État peut avoir de lourdes conséquences : certaines parcelles ont ainsi été attribuées deux fois, à deux investisseurs différents. Les droits d'eau accordés ne tiennent absolument pas compte du débit disponible du fleuve et de la nécessité de partager entre les différents usages, surtout en période d'étiage. En outre, personne ne se soucie des exploitants antérieurs.

VERS UNE MARCHANDISATION DE LA TERRE

Normalement, l'ON est le gestionnaire exclusif des terres paysannes. Lui seul peut attribuer ou reprendre les terres. Cependant, de plus en plus, les paysans adoptent d'autres pratiques de gestion de l'espace irrigué : la sous-location et la vente se multiplient. Ces pratiques sont officielles en ce qu'elles sont connues de tous, mais clandestines aux yeux de la loi, qui les interdit.

Les cas de sous-location sont les plus fréquents, en nombre d'acteurs et en surfaces concernées.

Les attributaires qui recourent à la sous-location sont des paysans endettés ou des exploitants qui ne résident pas dans la zone ON. Désignés par le terme de « non-résidents », il s'agit généralement de fonctionnaires ou de commerçants qui détiennent des surfaces importantes (5 ha contre 2 pour les exploitations familiales⁶) pour lesquelles

ils ne parviennent pas à mobiliser la main-d'œuvre nécessaire à une mise en valeur.

Les locataires sont tantôt des paysans irrigants qui souhaitent augmenter leur surface cultivée, tantôt des exploitants non résidents qui veulent accroître leur production commerciale, tantôt des paysans non attributaires qui trouvent dans la location un accès à l'irrigation. Allochtones et autochtones négocient sur le marché informel de la sous-location. Ce marché offre des possibilités d'accès au foncier à des acteurs qui étaient jusque-là tenus à l'écart des attributions. Se développent ainsi des marchés fonciers au sein des villages, mais aussi à l'échelle de l'Office du Niger, avec implication d'acteurs étrangers à la zone. On retrouve ici un phénomène également observé au Burkina Faso et dans d'autres périmètres ouest-africains [Mathieu 2001]. Ces transactions marchandes ne sont pas systématiquement formalisées par un contrat écrit [Zongo et Mathieu 2000]. Des engagements oraux lient les deux parties, souvent en présence d'un représentant coutumier (chef ou conseiller).

Si, officiellement, le pouvoir de l'ON couvre l'ensemble des terres de la zone, dans les faits, il ne s'applique qu'à l'espace aménagé. Les villageois ont donc, depuis la création de l'ON, géré les terres sèches environnantes selon des règles édictées par le chef de village

5. Convention projet Malibya : convention d'investissement dans le domaine agricole entre le gouvernement du Mali et la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste, 2008. Voir <http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Convention.pdf>

6. D'après les données du cadastre de l'ON 1996-2006.

et ses conseillers, comme partout ailleurs au Mali.

Aujourd'hui, à travers les locations, cette gestion foncière traditionnelle s'étend à l'espace irrigué. Les chefs et leurs conseillers sont les témoins oraux voire, parfois, écrits de transactions portant sur cet espace. Ils retrouvent ainsi un pouvoir foncier dont l'ON les avait déposés.

On observe également des cas de vente de terres qui vont, eux aussi, impliquer de nouveaux acteurs. L'éclatement de la famille à la suite du décès du père attributaire ; des difficultés financières ; l'incapacité à entretenir le réseau d'irrigation ; l'engrenage de crédits et de redevances ; des pratiques de corruption de gestionnaires : autant de situations qui sont à l'origine de ces nouvelles transactions. La certification de la vente, qui nécessite une trace écrite, est « maquillée » par un arrangement impliquant les agents de l'ON. Les paysans se rendent à l'Office pour déclarer l'éclatement de la famille : l'acheteur est alors présenté comme étant un jeune frère qui souhaite exploiter une parcelle et devenir indépendant, et les terres correspondantes sont transférées à son nom.

Une autre situation de vente résulte du détournement de la procédure d'éviction. Le règlement impose de réattribuer toute parcelle ayant fait l'objet d'une éviction à un exploitant ayant fait une demande d'attribution. Mais un arrangement financier conduit certains agents à vendre la parcelle au plus offrant ou à une relation familiale, politique ou sociale, indépendamment des listes d'attente. Pour dissimuler cette transaction informelle, l'acheteur est discrètement ajouté aux listes

de demande, reçoit un numéro d'exploitant officiel et devient attributaire provisoire de la parcelle. Ainsi, tandis que le poids de l'institution sur l'exploitant diminue fortement, le pouvoir individuel des agents de l'ON ne fait qu'augmenter.

Dans le cadre des locations comme dans celui des ventes, les deux parties souhaitent que la situation soit claire vis-à-vis de l'ON pour éviter tout risque d'éviction pour vente ou location illégale. La formalisation par des contrats écrits est plus fréquente en cas de vente (85 %) qu'en cas de location (43 %).

Ces transactions ne se déroulent pas uniquement entre paysans et paysans, ou entre paysans et agents de l'ON. Elles mettent parfois directement en relation les paysans et les investisseurs extérieurs quand les intérêts des uns et des autres se rencontrent, comme dans le cas de la « ferme expérimentale » de M'Bewani. Après avoir obtenu un bail, un investisseur étranger sous-loue des parcelles irriguées à des paysans bien que son contrat l'interdise. Les paysans trouvent ainsi auprès de cet investisseur une réponse à leur demande de terres, et l'investisseur, de son côté, peut rapidement assurer l'exploitation de ses terres. Ces sous-locations illégales existent depuis plus de cinq ans.

Ces pratiques permettent de faire face ponctuellement à certaines contraintes : des travaux sur un réseau d'irrigation qui empêchent un attributaire d'exploiter sa parcelle habituelle et le poussent à chercher une parcelle en location.

Paysans comme investisseurs développent donc des pratiques éloignées de la légalité pour accéder à l'espace irrigué et l'exploiter

de façon structurelle ou conjoncturelle. La figure 3 (p. 49) présente l'ensemble des règles et pratiques que l'on peut observer dans la zone ON.

La généralisation de ces pratiques informelles (en pointillés sur la figure) complexifie davantage la gestion du foncier irrigué et implique de nouveaux acteurs.

Par le passé, des commissions d'enquête présidentielles avaient été spécialement diligentées pour les dénoncer et les faire disparaître. Ces pratiques se sont alors faites plus discrètes, avant de réapparaître aujourd'hui ouvertement. Elles répondent au besoin de flexibilité des acteurs et leur assurent une place, bien que très inégale, dans la course aux terres irriguées.

Notre hypothèse est que ces pratiques sont tolérées parce que ce sont des éléments de réallocation du foncier indispensables à une exploitation intensive des parcelles et, donc, à une bonne production, qui est l'objectif affiché de tous.

C'est cette hypothèse que nous allons vérifier à travers quelques cas choisis dans la zone de M'Bewani.

Les stratégies foncières dans la zone de M'Bewani

Dans la zone de M'Bewani, périmètres rizi-
coles et périmètres sucriers se partagent la
ressource en eau. C'est la seule zone de
l'Office où, depuis 1960, on cultive de la
canne à sucre. Aujourd'hui, cette zone couvre
7 000 hectares. Une usine de transformation y
est implantée. Les périmètres rizi-
coles sont plus récents : ils ont été développés au début
des années 2000, sur 9 600 hectares.

Malgré l'aménagement récent, la pression
foncière est élevée puisque les attributions ont
d'emblée concerné de très petites surfaces :
8 500 exploitants cultivent les 9 600 hectares
de rizières, soit une moyenne de 1,1 hectare
par exploitation⁷, alors qu'on considère qu'à
l'Office du Niger le seuil de viabilité est de
3 hectares [Bélières *et al.* 2011]. Nombreux
sont les exploitants qui cherchent par consé-
quent à obtenir d'autres terres irriguées.

Les projets d'extension des casiers visent
à la fois à satisfaire la demande paysanne
et à favoriser l'installation de petits investis-
seurs (sur des lots de 10 à 50 ha) et d'agro-
industriels. Les extensions prévues par l'agro-
industrie portent d'abord sur la canne à sucre,
sur 40 000 hectares en tout, ce qui correspond
à la moitié de la surface actuellement irriguée
(riz + canne) de la zone ON. D'autres indus-
triels prévoient d'aménager 10 000 hectares
pour cultiver du riz et du blé. La figure 4
(p. 50) présente ces différents projets d'exten-
sion dans la zone de M'Bewani.

Ces projets sont le fait d'investisseurs
publics et privés, nationaux et étrangers. En
tout, 8 000 hectares leur ont été attribués sous
forme de baux, et 80 000 sous forme de lettres
d'accord de principe ou de conventions. Pour
faire accepter leur projet d'aménagement ou
étendre l'espace qu'ils cultivent, investisseurs
et paysans doivent mettre en œuvre des straté-
gies offensives et de nouvelles pratiques fon-
cières. Plusieurs acteurs sont impliqués dans
ces innovations : l'État (et ses différents ser-
vices), l'Office du Niger, les investisseurs, les
paysans.

7. Source : rôle de redevance 2010-2011, zone de
M'Bewani, Office du Niger.

Fig. 1. La diversité des acteurs dans les espaces exploités de la zone Office du Niger

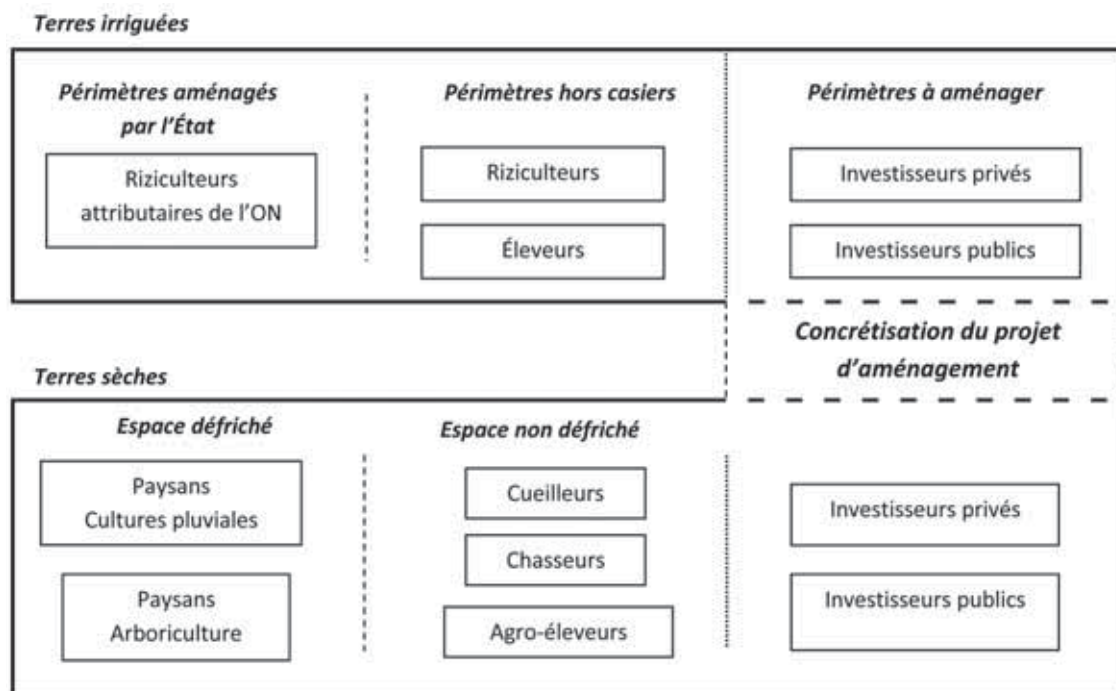


Fig. 2. Typologie des investisseurs de la zone ON

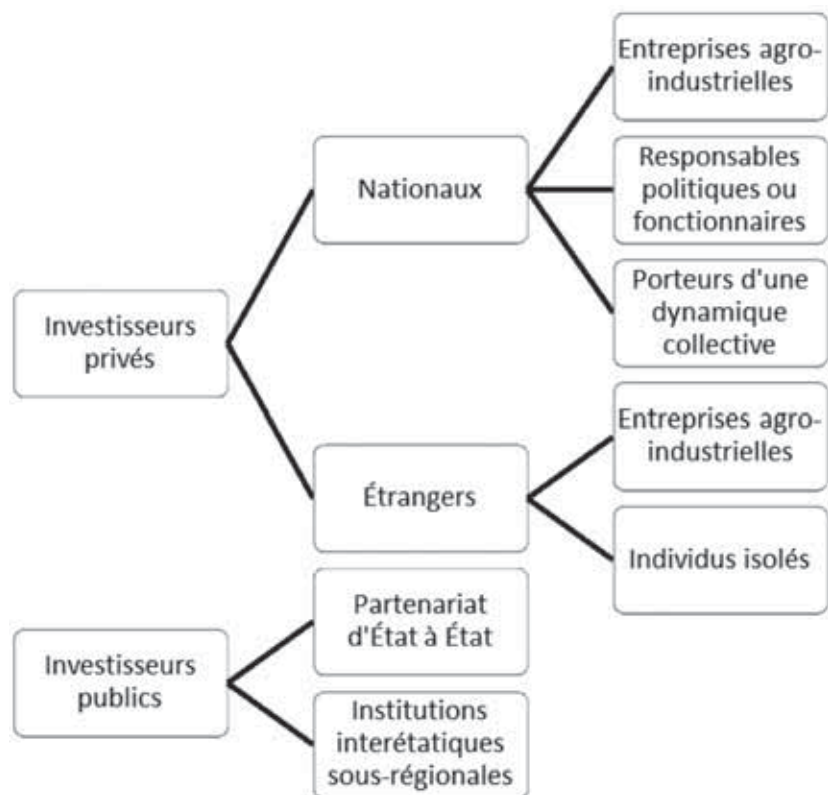


Fig. 3. Acteurs, règles et pratiques dans la zone ON

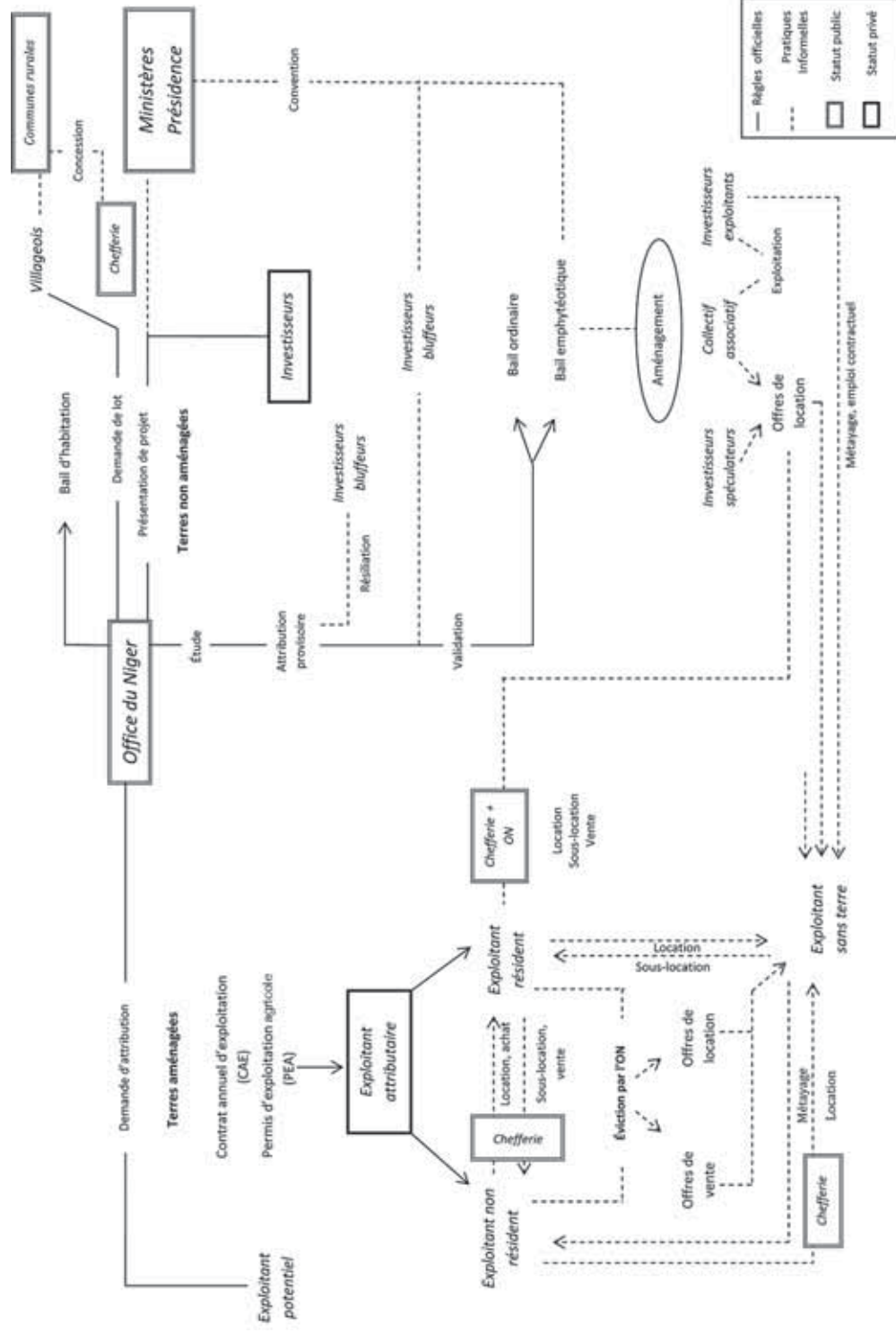


Fig. 4. Aménagements et extensions en cours dans la zone de M'Bewani
(d'après Office du Niger, octobre 2011)



Encadré 1. Extrait de la convention de l'entreprise N'Sukala

Article 5 - Conditions financières d'attribution des parcelles :

- **5.1- cession :** les 857 ha seront cédés en toute propriété et le titre foncier sera transféré au nom de N-SUKALA pour un montant de 1,5 Milliards FCFA.
- **5.2- bail emphytéotique :** les 19.143 ha feront l'objet d'un bail emphytéotique à N-SUKALA moyennant une redevance annuelle de 382 747 500 F CFA, soit 19 137 375 000 F CFA pour les 50 ans.

Toutefois, compte tenu de l'importance du projet, le Gouvernement consent à attribuer les 19 143 ha au montant forfaitaire de 2,038 Milliards francs CFA pour les 50 ans.

- **5.3- Le Gouvernement participera à la société à hauteur de 40% du capital, soit 8,8 Milliards de Francs CFA dont une partie sera libérée en nature et de la manière ci-après :**

- 2,038 Milliards pour le bail emphytéotique ;
- 1,5 Milliard pour la cession.

Le reliquat, soit la somme de 5,262 Milliards de Francs CFA sera ultérieurement libéré en numéraire et de façon concertée dans un délai de trois(3) ans à compter de l'immatriculation au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier.

Encadré 2. Autre extrait

Article 9 - Construction du Pont

Les deux parties vont discuter à l'amiable, de la nécessité de construction d'un pont et de ses frais, sur le canal du Sahel, selon l'affectation finale et réelle de la terre par le Gouvernement malien.

LES STRATÉGIES DES INVESTISSEURS :
LE JEU POLITIQUE

Dans la zone de M'Bewani, deux grandes catégories d'investisseurs sont présentes : les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux.

Nous étudierons le cas d'une entreprise chinoise qui souhaite étendre ses activités sucrières sur 20 000 hectares supplémentaires et celui d'un grand commerçant malien qui désire investir dans la culture du blé sur 7 400 hectares. Un bref retour sur l'histoire de ces deux projets s'impose.

N'Sukala : un partenariat sino-malien

Filiale de Sukala SA, industriel sucrier sino-malien implanté sur 9 000 hectares dans la zone ON, la société N'Sukala a déposé une demande de bail pour 20 000 hectares supplémentaires de canne à sucre et la construction d'une nouvelle usine. La demande n'a pas été déposée auprès de l'ON : l'entreprise s'est d'abord rapprochée du Ministère de l'industrie, puis du Ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme, lequel n'est pas en charge du foncier rural dans la zone ON. Une convention a été signée entre ce dernier ministère et le vice-président chinois en juin 2009⁸ : elle prévoit que l'État malien détiendra 40 % du capital en échange des terres.

La convention (extrait dans l'encadré 1 p. 51) présente les nombreux avantages accordés à l'entreprise « compte tenu de l'importance du projet ».

La redevance foncière est ramenée à 2 000 FCFA/hectare/an, soit dix fois moins

que le taux standard. Ce sont 857 hectares qui sont cédés à l'entreprise en toute propriété, avec titre foncier, pour l'implantation de l'usine. Aucun dispositif de régulation et de suivi n'est prévu, le règlement « à l'amiable » étant préféré, comme l'illustre l'exemple de la construction du pont (encadré 2 p. 51).

Même si la convention a été passée avec un ministère, certaines études auraient dû être validées par l'Office, la Direction régionale de l'assainissement et le Ministère de l'environnement, procédure qui, en règle générale, prend entre 24 et 36 mois. Or, le dossier a été déposé en septembre 2010 à l'ON, le bail a été signé en octobre 2010, et les travaux de construction de l'usine ont démarré en février 2011. Un agent de l'ON nous explique cette « accélération » de la procédure :

Les Chinois sont politiquement implantés au Mali. ATT [Amadou Toumani Touré, alors président] attend que le premier sac de sucre sorte de l'usine avant les prochaines élections présidentielles.

Il précise par ailleurs que, lorsqu'un projet bénéficie d'une convention, la décision vient « d'en haut » et que « de toute façon elle sera appliquée ».

En 2012, malgré la grave crise politico-militaire au Mali, N'Sukala avait pu achever la construction de son usine et poursuivait l'aménagement des terres irrigables.

8. Convention N'Sukala : convention sur les conditions de cession et de bail des terres au nouveau complexe sucrier du Kala supérieur (N'Sukala). Voir <http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Reference%20Mali%20lease%20Nsukala-convention.pdf>

Le projet MK :

l'émergence d'investissements privés modernes

Le groupe MK est le plus gros importateur céréalier du Mali. En 2008, cet investisseur national a manifesté sa volonté d'accéder au foncier irrigable en vue d'y cultiver, en asper-sion sous pivot⁹, du blé et du riz. Le bail a été signé en mai 2010, pour 7 400 hectares.

Entre la présentation du projet et l'obten-tion du bail, moins de 18 mois se sont écoulés : l'investisseur a donc bénéficié d'un traitement de faveur. De plus, les terres qui lui ont été attribuées se situent au meilleur endroit, tout en amont du réseau d'irriga-tion et à proximité immédiate des voies de communication.

Cependant, plusieurs villages se sont plaints de l'arrivée de l'investisseur sur leurs terres jusque-là exploitées en cultures pluviales. Le conflit a été relayé par la presse nationale¹⁰. Comme cela risquait de mettre en péril son projet, MK a demandé (et trouvé) l'appui de la gendarmerie et de l'Office du Niger, qui a déclaré que « toutes les dispositions [avaient été] prises pour que MK mène à bien son projet ». La presse nationale parle, elle, de « répression sauvage »¹¹.

À la tête d'une des plus grosses entreprises du pays, l'investisseur nous a avoué disposer d'un important réseau dans la sphère politique et dans les filières « blé » et « riz ». Importateur de céréales depuis les ports d'Abidjan et de Dakar, il maîtrise l'ensemble des contraintes de commercialisation. Ces rela-tions, politiques et professionnelles, lui per-mettent de poursuivre son projet malgré la crise qui sévit au Mali. Un projet que le pou-voir politique présente d'ailleurs comme un exemple à suivre.

Si les projets étrangers, comme celui de N'Sukala, font appel aux relations diploma-tiques, les investisseurs nationaux, comme MK, font, eux, appel à leurs relations poli-tiques et font valoir leur poids économique.

LES STRATÉGIES PAYSANNES

FACE AUX CONTRAINTES FONCIÈRES

TB est entré dans la zone ON en sous-louant une parcelle de 0,5 hectare à un paysan attri-butaire. Il n'a pas eu d'autre choix que la sous-location, ses différentes demandes officielles n'ayant jamais abouti. Toutefois, TB n'est pas sûr de pouvoir louer à chaque campagne car le prix de la sous-location a augmenté : entre 2005 et 2010, il est passé de 60 000 à 70 000 FCFA/hectare.

TB a donc décidé de contribuer aux « aménagements participatifs » de la zone de M'Bewani : ne pouvant fournir aux paysans des aménagements « clés en main » trop coûteux, l'État sollicite leur participation en travail. L'Office du Niger parle d'une « approche participative des exploitants aux travaux d'aménagement ». Les paysans s'engagent à défricher les terres et à réaliser le réseau tertiaire d'irrigation et de drainage

9. Signe de modernité.

10. Article publié dans BamaNet, juillet 2010 : « Sanamandougou : la révolte contre le moulin moderne du Mali ». Voir <http://www.bamanet.net/index.php/actualite/autres-presses/9591-sanamandougou-la-revolte-contre-le-moulin-moderne-du-mali.html>

11. Article de Radio Kayira, 29 octobre 2010 : « Expro-priation et répression sauvage contre les paysans au Mali ». Voir http://www.guinguinbali.com/index.php?lang=fr&mod=news&task=view_news&cat=1&id=1042

ainsi que les aménagements à la parcelle (casiérage, planage). TB a ainsi obtenu 0,48 hectare irrigué. Cette superficie est très en dessous du seuil de viabilité de 3 hectares. Il recherche donc toujours de nouvelles parcelles.

IK, exploitant attributaire dans la zone de M'Bewani, est aussi chef de village. À ce titre, comme ses homologues, il doit, dans le cadre des aménagements participatifs, recenser les paysans ayant contribué aux travaux et en remettre la liste à l'ON. Mais, dans son village, certains paysans, pourtant inscrits par ses soins sur la liste, ne sont jamais devenus attributaires alors que d'autres, non inscrits, le sont devenus. La liste du chef de village n'a donc pas été respectée.

Certains paysans considèrent que le chef de village sert d'alibi auprès des bailleurs de fonds et autres partenaires. En fait, l'ON attribue les parcelles des aménagements participatifs comme celles d'autres périmètres sur la base de relations sociales ou politiques, voire financières. Le chef de village, lui, n'a guère de pouvoir effectif.

Pour faire face à ce qui, pour lui, est une « injustice foncière », IK, réaliste, n'a pas choisi la contestation. En accord avec ses conseillers, il a mis en place un système de redistribution propre à son village. La case du chef est devenue un lieu de transactions informelles : s'y retrouvent les paysans en manque de terres et ceux qui, au contraire, souhaitent sous-louer une parcelle qu'ils ne peuvent cultiver. Le chef de village fait donc se rencontrer l'offre et la demande foncière. Les tarifs de location varient de 50 000 à 125 000 FCFA/hectare/campagne en fonction de la qualité des terres.

Les critères pour sélectionner les participants à ce marché sont techniques (aspects agricoles et financiers) mais, aussi et surtout, sociaux : les offrants et demandeurs sont généralement du village et, donc, apparentés. Les négociations entre villageois sont orales. Toutefois, les arrangements avec un « étranger » au village font l'objet d'un contrat écrit avec témoins. Ce contrat porte sur une seule campagne et est renégocié chaque année. On voit ainsi que ce qui est qualifié d'informel peut aussi être illégal, mais, en fait, ces arrangements sont tolérés par l'ON et sont formalisés par un engagement oral ou écrit. Le contrat écrit n'a aucune valeur légale ; il est plutôt symbolique et se double de la présence de témoins qui signifient à « l'étranger » qu'il s'engage devant un collectif susceptible de lui rappeler ses devoirs.

À travers ce marché « informel », IK répond aux attentes des paysans et propose une gestion collective plus juste de l'espace foncier. Cela lui permet aussi, tout comme à ses conseillers, de se constituer un capital financier puisque tous perçoivent un pourcentage (en espèce ou en nature) lors de la finalisation des arrangements. Ce qui leur permettra, par exemple, d'acquérir à leur tour une parcelle.

La case du chef de village sert donc de bureau de courtage qui centralise les offres et demandes foncières. Se voulant transparent, ce système n'est pas forcément égalitaire : si chacun des villageois a accès à l'information en allant voir le chef ou ses conseillers, ceux-ci ont tendance à avantager les membres de leur famille et à taxer davantage les « étrangers ».

Les nouvelles pratiques qui se développent individuellement ou collectivement visent à fluidifier les transactions pour contourner le manque de terres aménagées. Elles ne visent pas à réduire les inégalités et révèlent des stratégies offensives de plus en plus individuelles [Schumpeter *et al.* 2003].

NOUVELLES RELATIONS ENTRE ACTEURS

Dans la zone ON, le paysage foncier est donc à la fois conservateur en ce qu'il redonne une place aux acteurs traditionnels que sont les chefs de village, mais aussi dynamique en ce qu'il permet à de nouveaux acteurs de développer des arrangements avec les acteurs déjà en place.

Relations investisseurs-paysans

En 1998, une ferme expérimentale chinoise a obtenu un bail de 1 050 hectares (en vue d'un aménagement à terme de 10 000 ha) pour tester de nouvelles variétés de riz hybride, la culture motorisée et la diversification (semences maraîchères, élevage, etc.). En 2010, seuls 7 hectares avaient été mis en culture par les Chinois ; 863 autres hectares étaient cultivés par des paysans locaux, locataires des terres. Dans les faits, même s'ils sont dans l'illégalité, il s'agit de locataires officiels puisque rien n'est caché. Un interprète nous a confié que les terres sont « exploitées par les paysans pour la somme de 70 000 FCFA/hectare/campagne ».

L'entreprise a besoin de rentabiliser son investissement et doit, de façon contractuelle, cultiver les terres pour justifier de leur mise en valeur. Elle a bénéficié d'importants avantages à la signature du bail : la redevance à

verser à l'Office du Niger n'est que de 10 000 FCFA/hectare en saison et de 1 000 FCFA/hectare en contre-saison alors qu'ailleurs les paysans doivent régler la somme de 67 000 FCFA/hectare en saison comme en contre-saison pour, il est vrai, des terres aménagées et non des terres à aménager.

En louant ses terres, l'entreprise gagne 130 000 FCFA/hectare/an, pour un investissement évalué à 4 millions de FCFA/hectare. Dans ces conditions, trente ans de location seraient nécessaires pour amortir l'investissement. Mais, en réalité, le coût d'aménagement pourrait se limiter à 1 million de FCFA/hectare¹² car l'entreprise est aussi une société d'aménagement qui travaille sur des chantiers voisins et peut donc réaliser ses propres installations pour un coût marginal.

Le fonctionnement de la ferme expérimentale chinoise semble donc reposer sur l'opportunité d'une rente foncière et hydraulique acquise à moindre coût.

Relations pluri-acteurs

MC est un paysan qui, depuis quatre ans, loue 2 hectares à l'entreprise chinoise, dont il juge l'aménagement de meilleure qualité que celui des périmètres participatifs. Quand il ne peut cultiver lui-même les parcelles qu'il loue, il les sous-loue :

Dans la zone de Niono, les gens ne pouvaient plus avoir d'eau. Comme il est très difficile de trouver des terres, ils sont venus dans la zone de M'Bewani.

12. Déclaration officieuse d'un agent chinois de l'entreprise, août 2011.

Les terres des Chinois sont là, mais elles sont toutes louées. Ils se sont rapprochés des locataires pour cultiver. J'ai loué 1 hectare à 150 000 FCFA ; certains ont loué jusqu'à 180 000 FCFA/hectare.

Cette location couvre la terre et l'eau, que le locataire officiel paye, lui, 70 000 FCFA/hectare aux Chinois.

Ainsi s'est mis en place un marché foncier, non plus seulement entre paysans, ce qui a toujours existé, mais aussi entre investisseurs et paysans. On a donc désormais 3 niveaux de location : un bail entre l'État et l'investisseur ; une location entre l'investisseur et des paysans ; une sous-location entre paysans. Tous ces acteurs spéculent sur la valeur de la terre irriguée et se partagent la rente. Le marché foncier est toujours considéré comme illégal, mais, de fait, il est toléré par le gestionnaire officiel qu'est l'État.

Quel avenir pour les acteurs fonciers de la zone ON ?

DE LA COURSE À LA TERRE À LA SPÉCULATION FONCIÈRE

Longtemps, l'Office du Niger a manqué d'hommes pour aménager les terres et intensifier leur mise en valeur [Bordage 1991]. Aujourd'hui, ce sont les hommes qui cherchent des terres à cultiver. Les terres irriguées sont devenues rares en raison de la forte demande et du fait que l'État n'est pas en mesure de mobiliser auprès des bailleurs le capital nécessaire à de nouveaux aménagements. Il doit donc faire appel à des investisseurs qui se concurrencent.

L'important, pour les différents acteurs, n'est cependant pas de détenir effectivement du capital mais de l'affirmer pour se positionner, au sens littéral du terme, dans la course ouverte à la terre. Course à la terre mais aussi course à l'eau car cette ressource sera de fait « limitante » en contre-saison [Hertzog *et al.* 2012].

Par son projet d'extension sucrier, l'entreprise sino-malienne Sukala SA lutte contre un autre projet sucrier sud-africain qui cherche à s'implanter sur des terres voisines. En marquant leur espace par une demande d'extension de 20 000 hectares et la création d'une nouvelle usine, les investisseurs chinois s'imposent comme « les maîtres du territoire sucrier », même s'ils ne peuvent l'aménager entièrement à court terme.

Au-delà du bail qu'il a décroché, le groupe MK négocie un titre foncier, comme l'a obtenu le projet MCA. Il précise que ce titre lui permettra de sécuriser son investissement et de faire des bénéfices à terme :

Les investisseurs envahissent la zone ON. Ils cherchent des terres qu'ils n'arrivent pas à obtenir. Nos terres nous permettront de répondre à la demande du plus offrant.

L'appropriation de grandes surfaces sans les capitaux nécessaires à leur mise en valeur se traduit *in fine* par le développement de réserves foncières. Une logique de mise en culture extensive, sur le modèle des fronts pionniers, prévaut sur les terres de la zone ON. Les investisseurs peuvent ainsi justifier d'une mise en valeur minimale et, donc, préserver leurs droits à la terre et à l'eau et la

possibilité de les transmettre à leurs ayants droit.

Les petits agriculteurs adoptent, eux aussi, cette logique de front pionnier : pour marquer leur territoire et résister à l'accaparement des terres par les investisseurs, ils s'efforcent de défricher un « maximum » de terres (à leur échelle) et de les cultiver de façon extensive. Le village de Molodo, à 80 kilomètres de Ségou, est emblématique de cette stratégie [Adamczewski *et al.* 2013].

La course à la terre pourrait être génératrice de fortes tensions entre investisseurs et paysans. Mais les aménagements réalisés par les premiers offrent aussi des possibilités de mise en valeur aux seconds : les 15 000 hectares d'extension réalisés entre 2007 et 2011 ont, de fait, été pour l'essentiel mis en valeur par des paysans, attributaires officiels ou sous-locataires.

Grâce aux parcelles données en location par les Chinois, les paysans accèdent à des terres irriguées. Et comme la pression augmente, c'est l'occasion pour certains de générer une rente foncière.

Ainsi de MC, qui sous-loue des parcelles qu'il loue aux Chinois et spéculé sur ces terres :

Si un autre paysan vient me demander la parcelle d'un Chinois, je vais la lui louer plus cher. Je vais gagner de l'argent : je pourrai chercher une autre parcelle ou répondre aux besoins de ma famille. Malgré les aménagements participatifs, la terre ne suffit pas, les gens recherchent des parcelles, et le prix augmente. Moi, je vais la garder et la louer : j'aurai mon propre argent.

Les Chinois, quant à eux, développent une stratégie voisine : ils ont signé un bail avec l'État et aménagé pour un coût minimal. Exploiter directement est moins intéressant pour eux que de capter une partie de la rente foncière.

Ces nouvelles pratiques non régulées apportent une certaine flexibilité à un marché en théorie bloqué par les textes officiels et le manque d'investissements publics. Mais elles sont aussi porteuses d'inégalités et compromettent l'avenir de nombreux acteurs dans la zone ON.

L'ÉTAT PERD SON RÔLE DE RÉGULATEUR

Ces arrangements entre acteurs sont rendus possibles, voire favorisés, par le cadre légal instauré, mais non contrôlé, par l'État malien.

Nous retrouvons ici ce que Jean-Pierre Chauveau [1997], à propos de la Côte d'Ivoire, appelle un « jeu foncier », dans lequel s'insèrent des acteurs avec leurs règles, leurs relations et leurs stratégies.

La recentralisation des pouvoirs au niveau de la capitale a éloigné du terrain les gestionnaires. Il leur est difficile, depuis Bamako, d'adapter la distribution foncière aux réalités locales. La multiplicité des pôles de décision et des acteurs crée un espace d'incertitude où se mêlent relations sociales et règles juridiques. Le multicéphalisme (ON, différents ministères à Bamako) génère des ambiguïtés, disperse les pouvoirs et complique le contrôle des attributions. Cette faible gouvernance favorise de nombreuses dérives. La rentabilité des projets d'investissement est ignorée alors qu'elle devrait être primordiale compte tenu des niveaux de capital nécessaires. Malgré de

grandes inégalités, le flou foncier et la flexibilité des pratiques bénéficient un peu à tous en ouvrant des espaces de liberté et en désamorçant les conflits trop directs.

Entreprises privées et paysans cohabitent grâce à ces coordinations informelles qui permettent à tous d'espérer accéder à la terre.

Vers quelle durabilité sociale ?

Deux éléments semblent peser sur la durabilité sociale de ce système.

Le premier est lié à la légitimité de ces arrangements qui reposent sur la confiance. Les contrats informels, souvent oraux, étaient difficilement contestables il y a dix ans : en nombre restreint, ils étaient garantis par le chef de village ou ses conseillers, qui intervenaient rapidement en cas de problème. Mais, aujourd'hui, les locations se généralisent et les acteurs se diversifient. Or, les paysans d'autres villages, les urbains et les investisseurs ne reconnaissent pas ces autorités coutumières. De nombreux différends aboutissent au tribunal d'instance, mais peu y sont réglés parce qu'ils concernent une pratique en elle-même illégale. L'absence de régulation officielle pourrait à court terme susciter des tensions dues à la superposition des droits et aux conflits de légitimités.

Le deuxième élément est lié à l'avenir incertain du paysannat familial. Les grands investisseurs prévoient de développer des fermes intensives où primera la logique de production. L'exemple de l'Amérique latine montre que la logique d'intensification conduit à la disparition des arrangements et à l'expulsion, du processus de production, d'une

grande partie de la population, alimentant ainsi l'exode rural [Chonchol 1995]. Or, un des objectifs affichés par le gouvernement malien est de favoriser l'emploi dans la zone ON.

La cohabitation durable entre paysans et entreprises privées devra se construire sur d'autres relations que des arrangements précaires. Ailleurs, deux voies ont été explorées depuis une vingtaine d'années : celle d'une spécialisation des exploitations familiales dans la sécurité alimentaire des campagnes et des petites villes ; celle de la complémentarité entre exploitations familiales et exploitations agro-industrielles.

La première voie a trait au rôle de l'agriculture familiale dans la sécurité alimentaire et dans des pratiques relevant de l'agro-écologie.

La seconde voie est celle du *contract farming*, modèle dans lequel les exploitations familiales se lient avec des exploitations agro-industrielles¹³. Cette forme de contractualisation doit permettre aux premières de mieux s'intégrer aux marchés mondiaux, d'améliorer leur productivité et la qualité de leurs produits, et de stabiliser leurs revenus. Mais le manque de régulation et le déséquilibre des rapports entre acteurs peuvent invalider la notion de « contrat » [Prowse et Chimhowu 2007] et devenir très vite un moyen de capter la valeur produite par les agriculteurs familiaux.

13. Ce modèle d'agriculture contractuelle a notamment été étudié par l'IIED [Cotula 2010].

Conclusion

Dans la zone Office du Niger, la gestion du foncier a connu de profonds bouleversements liés à l'appel aux investissements privés, qui s'est accompagné d'une perte du pouvoir de régulation de l'État malien.

C'est, paradoxalement, la recentralisation du pouvoir foncier au plus haut niveau de l'État qui a été à l'origine de cet affaiblissement. Les investisseurs ont ainsi pu mobiliser divers réseaux politiques et sociaux pour s'assurer la place la plus large dans ce qui est devenu une course effrénée à la terre. De nombreux avantages leur sont accordés sur la base de négociations opaques et dans un jeu de type « poker menteur » où personne n'a vraiment le capital qu'il annonce.

De leur côté, les paysans tentent de s'assurer une place minimale dans l'espace irrigué. Ils adoptent pour ce faire de nouvelles stratégies, plus offensives. Les locations et, plus récemment, les ventes de terres irriguées se sont multipliées dans la zone ON.

Un système de gestion parallèle se met en place. Les arrangements entre acteurs se

généralisent à tous les niveaux : de l'État au paysan sans terre ; du grand au petit investisseur. Un marché informel mais très actif se développe, ce dont l'État est parfaitement conscient.

Sans régulation, la pluralité des droits s'impose et crée un vide juridique et de gouvernance. Ni les règles de la coutume ni celles du droit écrit ne sont adaptées. Les arrangements qui en découlent sont originaux et intéressants, mais aussi porteurs d'inégalités et de risques de marginalisation des acteurs les plus anciens : les paysans irrigants et ceux des zones sèches. Avec l'attribution incontrôlée de droits d'eau, ces risques s'étendent aux paysans et aux éleveurs du delta, de la région des lacs et, plus largement, à tous ceux qui sont situés en aval de l'Office du Niger.

Une « bonne gouvernance » dans le domaine du foncier et des ressources en eau s'avère plus que jamais indispensable pour éviter de graves déséquilibres sociaux dans un pays déjà fragilisé par les aléas climatiques et les troubles politico-militaires.

Bibliographie

Adamczewski, Amandine et Jean-Yves Jamin — 2011, « Investisseurs libyens, paysans maliens », *Le Monde diplomatique* 690 : 20-21.

Adamczewski, Amandine, Jean-Yves Jamin, Perrine Burnod, El Hadj Boutout Ly et Jean-Philippe Tonneau — 2013, « Terre, eau et capitaux : investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger au Mali », *Cahiers Agricultures* 22 (1) : 22-32.

Amblard, Henri, Philippe Bernoux, Gilles Herreros et Yves-Frédéric Livan eds. — 1996, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris, Le Seuil.

Bagayoko, Abdrahamane — 2010, « Réflexions sur le processus de décentralisation au Mali » (2^e partie). Consultable sur <http://univ-jurisocial.over-blog.com/article-reflexions-sur-le-processus-de-decentralisation-au-mali-2e-partie-60443523.html>

- Bélières, Jean-François, Théa Hilhorst, Demba Kébé, Manda Sadio Keïta et Oumar Sanogo** — 2011, « Irrigation et pauvreté : le cas de l'Office du Niger au Mali », *Cahiers Agricultures* 20 (1-2) : 144-149.
- Bordage, Jean-Michel** — 1991, « De la terre, de l'eau et des hommes : colons et techniciens de l'Office du Niger, 1932-1985 ». Thèse, Université de Tours.
- Brondeau, Florence** — 2011, « L'agrobusiness à l'assaut des terres irriguées. Quelles perspectives de développement dans les systèmes irrigués de l'Office du Niger ? », *Cahiers Agricultures* 20 (1-2) : 136-143.
- Chauveau, Jean-Pierre** — 1997, « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource. Une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien », in B. Contamin et H. Memel-Fotê eds., *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions*. Paris, Karthala-ORSTOM : 325-360.
- Chauveau, Jean-Pierre, Jean-Philippe Colin, Philippe Lavigne Delville et Pierre-Yves Le Meur** — 2006, « Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest. Résultats du projet de recherche européen "Changes in Land Access, Institutions and Markets" ». Londres, International Institute for Environment and Development.
- Chonchol, Jacques** — 1995, « Le problème de la terre et les sociétés rurales en Amérique latine », in C. Blanc-Pamard et L. Cambrézy eds., *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*. Paris, Orstom Éditions : 257-287.
- Colin, Jean-Philippe** — 2004, « Droits fonciers et dimension intrafamiliale de la gestion foncière. Note méthodologique pour une ethnographie économique de l'accès à la terre en Afrique ». Document de travail de l'UR REFO 8. Montpellier, IRD.
- Cotula, Lorenzo** — 2010, *Investment Contracts and Sustainable Development. How to Make Contracts for Fairer and More Sustainable Natural Resource Investments*. Londres, Design.
- Coulibaly, Yacouba, Jean-François Bélières et Yénizé Koné** — 2006, « Les exploitations agricoles familiales du grand périmètre irrigué de l'Office du Niger au Mali : évolutions et perspectives », *Cahiers Agricultures* 15 : 562-569.
- Hertzog, Thomas, Amandine Adamczewski, François Molle, Jean-Christophe Poussin et Jean-Yves Jamin** — 2012, « Ostrich-like. Strategies in Sahelian Sands ? Land and Water Grabbing in the Office du Niger, Mali », *Water Alternative* 5 (2) : 304-321.
- Jamin, Jean-Yves et Marie-Jo Doucet** — 1994, « La question foncière dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger (Mali) », *Les cahiers de la Recherche Développement* 38 : 65-82.
- Kassibo, Bréhima** — 1997, « La décentralisation au Mali : état des lieux », *Bulletin de l'APAD* 14. Consultable sur <http://apad.revues.org/579>
- Lazéga, Émile** — 1994, « Analyse de réseaux et sociologie des organisations », *Revue française de sociologie* 35 : 293-320.
- Le Meur, Pierre-Yves** — 2002, « Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique ». Document de travail de l'UR 095 n° 4.
- Mathieu, Paul** — 2001, « Quelles institutions pour une gestion de l'eau équitable et durable ? Décentralisation et réformes du secteur irrigué dans les pays ACP ». Document de travail n° 11, Université catholique de Louvain.
- Moore, Sally Falk** — 1978, *Law as Process*. Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre** — 1995, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Les terrains de l'enquête* 1 : 71-109. Consultable sur <http://enquete.revues.org/document263.html>
- Prowse, Martin et Admos Chimhowu** — 2007, « Making Agriculture Work for the Poor ». *Natural Resource Perspectives* n° 27, Overseas Development Institute.
- Ribot, Jesse C. et Nancy L. Peluso** — 2003, « A Theory of Access », *Rural Sociology* 68 (2) : 153-181.
- Schreyger, Emil** — 1983, *L'Office du Niger au Mali. La problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone sahélienne*. Wiesbaden, Steiner.
- Schumpeter, Joseph et Ursula Backhaus** — 2003, « The Theory of Economic Development », *The Social Sciences* 1 : 61-116.
- Simon, Herbert** — 1986, « Rationality in Psychology and Economics », *Journal of Business* 59 (4) : 209-224.
- Zongo, Mahamadou et Paul Mathieu** — 2000, « Transactions foncières marchandes dans l'ouest du Burkina Faso : vulnérabilité, conflits, sécurisation, insécurisation », *Bulletin de l'APAD* 19 : 21-32. Consultable sur <http://apad.revues.org/424>

Résumé

Amandine Adamczewski, Jean-Philippe Tonneau, Yacouba Coulibaly et Jean-Yves Jamin, *Concessions de terres et dynamiques sociales dans la zone Office du Niger au Mali*

Face à la baisse de l'aide publique au développement, de nombreux États africains en manque de fonds propres ont, depuis le début des années 2000, recherché d'autres sources de capitaux. Au Mali, l'État mise sur l'extension du plus grand périmètre irrigué ouest-africain, la zone Office du Niger, mais les terres actuellement aménagées demeurent insuffisantes. Il s'est donc tourné, depuis 2005, vers des investisseurs publics, privés, nationaux et étrangers pour en accroître le nombre et les exploiter. Les divers acteurs en présence, de l'État aux paysans, ont développé des pratiques foncières sortant d'un cadre légal pourtant très flexible. Les locations ou ventes de terres informelles se multiplient. Peu d'investisseurs suivent la procédure. Une véritable course à la terre est lancée, qui modifie le rôle des acteurs et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Cette nouvelle dynamique foncière impacte la durabilité sociale de l'aménagement.

Mots clés

Mali, gestion du foncier irrigué, investisseurs, paysans, acquisition de terres, arrangements, gouvernance

Abstract

Amandine Adamczewski, Jean-Philippe Tonneau, Yacouba Coulibaly and Jean-Yves Jamin, *Land Concessions and Social Dynamics in the Office du Niger Area of Mali*

Since the early 2000s, many African countries have been looking for new sources of capital to compensate for the reduction in public development expenditure. In Mali, the government is currently seeking to expand the largest area of irrigated land in West Africa in the Office du Niger area. Despite these efforts, the amount of developed land remains insufficient. In an effort to increase the amount of irrigated land, the authorities have turned toward public, private, national and foreign investors. Although the current legal framework is relatively flexible, many of the actors involved in land use and development, from the state to rural communities, are increasingly engaging in dubious and illegal practices. Illegal transactions are becoming increasingly common, and very few investors appear to have complied with the established procedures. Evidence suggests that the race for land has both changed the role of the actors involved in land use and development and redefined the relationships between them. The new dynamics of land use have also impacted the social sustainability of planning and development.

Keywords

Mali, management of irrigated land, investors, small farmers, land acquisition, arrangements, governance