

CONFRONTATION DE SYSTÈMES AGRICOLES INCONCILIABLES DANS LE DELTA INTÉRIEUR DU NIGER AU MALI ?

Florence Brondeau

Éditions de l'EHESS | *Études rurales*

2013/1 - n°191
pages 19 à 35

ISSN 0014-2182

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2013-1-page-19.htm>

Pour citer cet article :

Brondeau Florence, « Confrontation de systèmes agricoles inconciliables dans le delta intérieur du Niger au Mali ? », *Études rurales*, 2013/1 n°191, p. 19-35.

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.

CONFRONTATION DE SYSTÈMES AGRICOLES INCONCILIABLES DANS LE DELTA INTÉRIEUR DU NIGER AU MALI ?

Florence Brondeau

EN 2009, le gouvernement malien lance un appel aux investisseurs étrangers et nationaux, publics et privés, pour les inciter à développer des projets agricoles sur les « *higher value lands* » [Cotula 2009]. On assiste alors à une vague de concessions foncières à grande échelle, qui atteint son apogée en mai 2010 et qui touche tout particulièrement le delta intérieur du Niger. Comme de nombreux autres pays désireux d'attirer des investisseurs, le Mali fait valoir le fait que de vastes surfaces officiellement « vacantes et sans maître » sont disponibles.

Des terres « vacantes et sans maître » ?

Jusqu'à ces dernières années, la partie occidentale du delta intérieur du Niger était connue pour le projet agricole que l'Office du Niger y avait développé, à savoir la mise en valeur des terres par l'irrigation. Conçu durant la période coloniale, ce projet s'appuiera sur les résultats des travaux menés, au début des années 1920, par l'ingénieur Émile Bélimé [1921].

Fondé sur l'intensification de la riziculture, ce projet devait, à terme, porter sur

960 000 hectares de terres. Finalement, il ne verra le jour qu'à la fin des années 1940 avec l'inauguration du barrage de Markala et l'installation des premiers casiers irrigués. Après bien des vicissitudes [Morabito 1977], ce n'est qu'au milieu des années 1980 qu'on en enregistrera les premiers succès, grâce à des bailleurs de fonds, d'abord occidentaux puis d'origines diverses, à mesure que s'est confirmée ce que d'aucuns ont appelé une « révolution verte ».

Aujourd'hui, la surface des périmètres réhabilités puis aménagés est de l'ordre de 88 000 hectares, ce qui est très en deçà de l'objectif initial. La campagne 2011-2012 a atteint le chiffre record de 674 000 tonnes, ce qui devait en théorie couvrir les besoins du pays tout en permettant de dégager un excédent commercialisable sur le marché ouest-africain¹. De fait, les rendements ont considérablement augmenté pour atteindre une moyenne de 6 tonnes par hectare. L'intensification s'est par ailleurs accompagnée du développement d'une riziculture de contre-saison (en 2012, elle correspondait à 25 000 hectares et à 120 000 tonnes produites)², le maraîchage assurant des revenus complémentaires aux familles.

Toutefois cette région avait été mise en valeur bien avant la mise en place du projet Office du Niger.

Nous sommes là en effet au cœur d'une zone pastorale ancestrale rattachée au grand complexe alluvial du delta intérieur du Niger.

1. Voir <http://www.office-du-niger.org/ml/>

2. Voir <http://www.office-du-niger.org.ml/>

Carte 1. Le delta intérieur et la zone Office du Niger



Depuis le début du XIX^e siècle, l'élevage, les cultures sèches, les cultures de décrue et la pêche y cohabitaient grâce à l'application de la Dina [Gallais 1984]. Élaboré sous le régime théocratique peul de Cheikou Amadou, ce corpus législatif est toujours en vigueur, en particulier pour ce qui est de la régulation des transhumances et du stationnement du bétail dans les pâturages de décrue : les fameuses « bourgoutières ».

Or, la zone actuellement investie par les projets à grande échelle s'avère être une des zones essentielles de transhumance entre, à l'est, les bourgoutières du delta vif qui constituent la zone pastorale de saison sèche et, au nord, les régions qui accueillent les troupeaux en saison humide.

Par ailleurs, la plupart des villages de la région ont des troupeaux qui, après les récoltes, se dirigent vers les champs de la zone irriguée ou bien stationnent à proximité de ces champs pendant le Kaoulé (période intermédiaire entre l'épuisement des pâturages de la zone sèche et la fin des récoltes dans la zone irriguée). Près de 60 % d'un cheptel bovin estimé à plus de 300 000 têtes en 2003 [Coulibaly et Sangaré 2003] appartiennent aux exploitants agricoles de la zone irriguée rattachée à l'Office du Niger : ce cheptel constitue une forme d'épargne et assure un certain statut social. Ces bovins se déplacent quotidiennement et de façon saisonnière, depuis la zone irriguée vers les zones pastorales périphériques. La région est ainsi sillonnée de pistes de déplacement (bourtols) correspondant à des itinéraires de grande transhumance établis à l'époque de la Dina ; elle est également sillonnée d'une multitude de pistes secondaires

correspondant à une gestion régionale, sinon locale, des troupeaux [Brondeau 1999].

Cette région a aussi une vocation céréalière très ancienne où domine la culture du mil. La région céréalière aujourd'hui incluse dans les projets Malibya³ et Tomota⁴ était traditionnellement considérée, à l'échelle régionale, comme un « grenier à mil ». De type pluvial, cette céréaliculture est pratiquée en alternance avec des jachères plus ou moins longues. Les cultivateurs résident dans de gros villages comprenant des hameaux de culture éparpillés sur le finage. Cette agriculture typiquement sahélienne est associée à des activités complémentaires comme l'élevage et le maraîchage ou encore à des cultures de décrue dans les bas-fonds. Ces finages se transforment en zones pastorales en saison sèche quand les récoltes sont achevées pour accueillir les troupeaux rentrés de transhumance.

Certes, cette céréaliculture extensive est confrontée aux aléas pluviométriques dans un contexte démographique très dynamique. En outre, depuis les années 1980, la tendance à l'accroissement des surfaces cultivées et à la réduction du temps de jachère est significative d'une baisse des rendements. Ce système de production participe toutefois d'une stratégie de survie que Jean Gallais définit comme « la condition sahélienne » [1975]. Ces formes d'utilisation de la terre et de gestion des ressources renvoient au fait que des populations soucieuses d'assurer à chacun un minimum de produits alimentaires et de revenus exercent

3. Entreprise libyenne.

4. Huilerie.

plusieurs activités complémentaires. Les territoires et les ressources sont donc pluri-fonctionnels.

Ce système agropastoral avait déjà connu une recomposition spatiale et des adaptations consécutives aux attributions foncières gérées par l'Office du Niger. L'aménagement de la zone irriguée, puis son extension à partir des années 1980, a été source de conflits entre les différents usagers, à savoir les agriculteurs et les pasteurs [Brondeau 1999]. Dans le cadre de la politique de décentralisation, des tentatives de restructuration ont été faites pour aboutir à une gestion rénovée. Au terme d'un long inventaire des usages de chacun et d'interminables conciliabules, des conventions de gestion des ressources et des territoires à l'échelle locale et régionale⁵ ont fini par voir le jour.

Vers une dislocation de l'agriculture locale ?

Gérard Chouquer constate l'ampleur des concessions actées : les surfaces sont considérables, avoisinant les 400 000 hectares [2012]. Les perspectives d'extension dépassent désormais très largement les objectifs de départ et devraient atteindre 1,9 million d'hectares, dont 900 000 à investir en priorité. Ces chiffres doivent cependant être considérés avec réserve dans la mesure où les données diffèrent sensiblement d'une source à l'autre. D'autres chercheurs avancent le chiffre de 770 000 hectares attribués en mai 2010 [Adamczewski, Jamin et Tonneau 2011].

Quoi qu'il en soit, les choses évoluent rapidement et la plupart des projets rencontrent des difficultés sur le terrain. La seule

situation politique du pays invite les investisseurs à la plus grande prudence quant aux décisions à prendre à court terme. La difficulté à cerner la réalité des investissements dans cette zone réside dans le fait que les projets n'aboutissent pas toujours. Certains projets censés couvrir des surfaces allant jusqu'à 100 000 hectares se limitent en réalité à des cultures test de quelques centaines d'hectares (Tomota, Sosumar⁶).

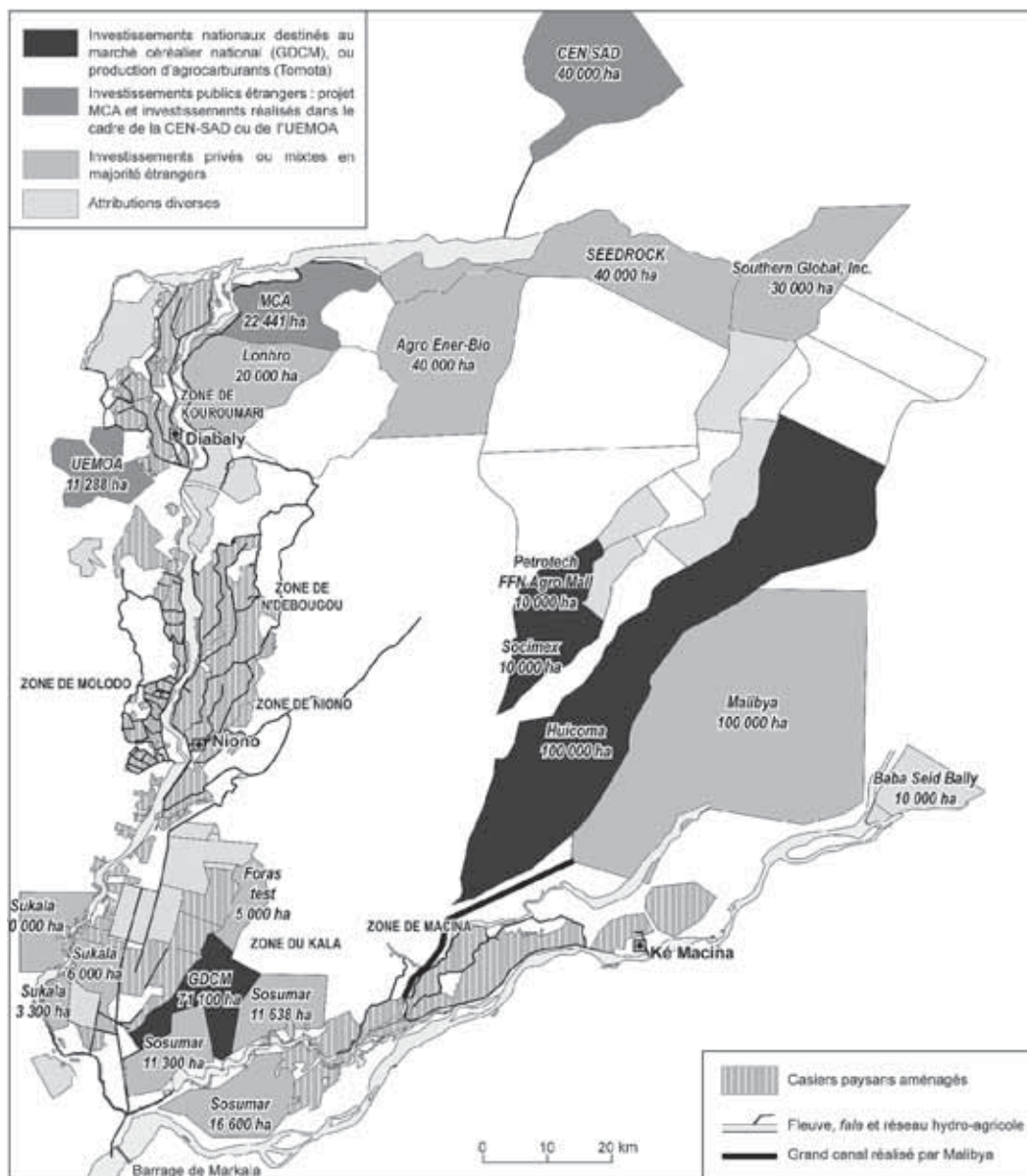
Ces concessions s'étendent sur des zones peuplées et exploitées par les populations locales. De nombreux villages se voient confisquer une grande partie de leurs terres. Il s'agit de gros villages (plus de 1 000 habitants) qui vivent d'une céréaliculture pluviale, certes aléatoire mais complétée par d'autres activités comme le commerce du bois, l'élevage et l'artisanat. Notons qu'un grand axe de transhumance traverse cette zone entre le delta intérieur du Niger et, au nord, le Méma. Il est aujourd'hui interrompu par les concessions de Malibya et de Tomota. Les finages localisés sur les concessions attribuées à Tomota, Petrotech et Socimex constituent, quant à eux, des réserves de bois pour l'approvisionnement énergétique de l'Office du Niger⁷.

5. PACT (Projet d'appui aux collectivités territoriales), « Projet de convention locale de gestion durable des ressources agropastorales dans le Cercle de Macina », Ségou, 2005, 19 p.

6. Société sucrière de Markala, dont les capitaux sont majoritairement sud-africains.

7. BCEOM, « Schéma directeur Développement régional, zone Office du Niger ». Rapport de synthèse, Montpellier, 2001.

Carte 2. Principaux projets engagés dans la zone Office du Niger



Sources : d'après Office du Niger, DAGF/SCF, octobre 2010 (Ségou, Mali) ; Oakland Institute, rapport Mali, 2011 ; GRAIN 2012.

En dépit de cette emprise foncière confiscatoire, les programmes prévoyant la réinstallation des populations ne sont pas légion.

Certes, des projets comme celui d'Alatona ou de Sosumar négocient des réinstallations avec les représentants des populations⁸. Ainsi, à Alatona, les 33 villages évacués ont été reconstruits à la périphérie : en compensation, les personnes déplacées bénéficient de lieux d'habitation désenclavés grâce à un accès routier ; elles bénéficient aussi d'un accès à l'électricité et à l'eau potable, et d'infrastructures scolaires et sanitaires. On ne peut que saluer cette amélioration, mais on peut craindre des tensions dans les zones d'accueil entre les autochtones détenteurs de droits coutumiers et les nouveaux arrivants.

Selon le rapport prévoyant l'indemnisation des populations, le projet sucrier de Markala (entreprise Sosumar) entraînerait le déplacement de près de 7 000 personnes. Face aux contestations exprimées par plusieurs villages, le ministère de l'Agriculture a exigé une nouvelle étude d'impact environnemental et social. Le projet a finalement accepté d'attribuer, en compensation, à 1 644 personnes un périmètre rizicole de 1 000 hectares aménagé par le projet sucrier de Markala [Adamczewski *et al.* 2013]. Mais aucune mesure compensatoire n'est prévue pour les éleveurs nomades et transhumants qui font pâturer leurs troupeaux dans la zone depuis des siècles. De façon générale, ces politiques de réinstallation ne satisfont pas les populations locales, et les contestations se multiplient⁹.

D'autres projets occultent complètement les conditions de déplacement et de réinstallation des populations. Ainsi le groupe malien Tomota a exproprié des paysans et occupé

les voies de passage de leurs animaux sans leur proposer d'autre dédommagement que de devenir ouvriers agricoles [Chouquer 2012]. De son côté, le projet Malibya s'est déchargé de toute responsabilité, laissant aux communes le soin de gérer les réinstallations et les litiges potentiels [Brondeau 2010].

Dans ce contexte, les conventions de gestion des ressources élaborées ces dernières années dans le Cercle de Macina¹⁰ risquent de devenir caduques avant même d'avoir été appliquées. Le PACT (Programme d'appui aux collectivités territoriales) craint ainsi que le projet Malibya se mette en place sans qu'il y ait la moindre concertation avec les responsables locaux. Les villages riverains de l'axe goudronné construit le long du canal souffrent déjà de l'envahissement, par les bulldozers, de leurs champs maraîchers, voire, pour certains, de leurs cimetières. Champs et jachères

8. BAD (Banque africaine de développement), « Projet sucrier de Markala. Résumé exécutif du plan de réinstallation des populations », 2009, et « Projet sucrier de Markala. Résumé exécutif de l'étude d'impact environnemental et social », 2009. Consultables sur www.environnement.gov.ml/

9. CNOP, AOPP, UACDD, CAD et LJDH, « Convergence contre les accaparements de terres, Ne touche pas à mes terres, ma maison, mes militant(e)s », 27 avril 2012. Voir <http://farmlandgrab.org/post/view/20409> et « Convergence contre les accaparements de terres. Mali : le combat n'est pas fini même si les batailles sont gagnées », 27 juillet 2012. Voir <http://farmlandgrab.org/post/view/20832>

10. PACT (Projet d'appui aux collectivités territoriales), « Projet de convention locale de gestion durable des ressources agropastorales dans le Cercle de Macina », Ségou, 2005, 19 p.

disparaissent sous les gravats issus du creusement du canal Malibya. La circulation des hommes et du bétail est devenue beaucoup plus difficile depuis la construction de ce canal : les ponts qui permettent de le traverser sont espacés de 6 à 8 kilomètres.

La disparité des projets ne laisse pas entrevoir de cohérence d'ensemble dans une perspective de développement de la région, ou ne serait-ce que de simple croissance.

Dans un contexte où les investisseurs étrangers sont omniprésents, les cultures véritablement destinées au marché national sont très minoritaires.

Dans le cadre du fameux plan « Initiative Riz » mis en place par l'ancien président Amadou Toumani Touré après les émeutes de la faim de 2008, on a confié 30 000 hectares de terres à une société domiciliée en Alabama (Southern Global Inc.) pour sécuriser l'approvisionnement alimentaire du pays.

En outre, le projet d'irrigation d'Alatona, financé depuis 2009 par les États-Unis dans le cadre d'un accord bilatéral d'aide au développement (Millennium Challenge Account), semblait privilégier une production destinée au marché malien : 14 000 hectares devaient être répartis entre 1 785 exploitants et vendus par lots de 10, 30, 90, voire 120 hectares. Le but était de promouvoir des entreprises privées de taille moyenne (10 à 50 ha), capables de financer une partie des aménagements hydrauliques et de participer à l'augmentation de la production céréalière. En contrepartie, ces entreprises devaient recevoir des titres fonciers. Ce projet comprenait également la construction d'une route reliant Niono à la zone-projet distante de 81 kilomètres, premier tronçon, achevé depuis 2011, d'un axe bitumé

qui, à terme, doit, sur plus de 500 kilomètres, relier Niono à Tombouctou.

Par ailleurs, le principal canal adducteur de l'Office du Niger a vu, à la suite des travaux engagés depuis 2009, sa capacité doubler tandis que le canal du Sahel et le *fala* de Molodo étaient approfondis et élargis. Mais, initié par l'AGRA, fondation financée par Bill Gates et Rockefeller, ce projet cacherait un objectif moins avouable : l'expérimentation et la diffusion de semences OGM [Brondeau 2010]. La Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain (COPAGEN) s'inquiète ainsi de voir la zone Office du Niger se transformer en « une forêt d'expérimentation sans aucune transparence sur les types de semences qui sont introduits »¹¹. En décembre 2008, le Parlement malien a voté une loi extrêmement controversée sur la sécurité en matière de biotechnologies¹². L'évolution de ce projet est très incertaine en raison de l'insécurité qui règne ces derniers mois dans ce secteur de Diabaly.

Prévue à l'origine pour assurer à l'Afrique de l'Ouest une certaine autonomie alimentaire, l'UEMOA (l'Union économique et monétaire ouest-africaine) a développé une production céréalière destinée au marché de ses 8 États membres. Dans le cadre d'accords régionaux, 100 000 hectares ont été attribués aux pays membres de cette Union. Pour l'heure, seul le Sénégal a aménagé 5 500 hectares sur les 11 000 attribués. Ici, c'est l'externalisation

11. GRAIN, « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », octobre 2008. Voir <http://www.grain.org/briefings/?id=212>

12. *CNOP-Infos*, 2008.

de la production à l'échelle macroéconomique qui était au cœur du projet.

Dans le même sens, la Libye et le Mali ont créé en 2008 une société mixte, Malibya Agriculture, filiale du groupe libyen Laïco. Ce groupe financier était chargé d'acquérir et d'aménager au Mali 100 000 hectares attribués à la Libye. Une première tranche de 25 000 hectares devait être aménagée dans le Macina à l'horizon 2012. Un canal de 40 kilomètres de long a été creusé par la société chinoise CGC (China Geo-Engineering Corporation). Il est aujourd'hui en eau. Dès 2012, la production rizicole devait s'élever à 200 000 tonnes pour progressivement atteindre 1,6 million de tonnes. Grâce à des semences hybrides chinoises produites sur place, on envisageait d'obtenir des rendements de 10 à 12 tonnes par hectare. On avait prévu de produire du maïs en grande quantité pour soutenir la création d'un pôle d'élevage intensif évalué à 960 000 bovins. Ce projet s'inscrivait donc, lui aussi, dans un processus d'externalisation de la production engagé par la Libye et répondait à une stratégie politique. Toutefois, après un démarrage rapide des grands travaux hydrauliques et routiers, il a été interrompu pour des raisons financières avant même la chute du régime Khadafi.

Les concessions attribuées à la CEN-SAD (Communauté des États sahélo-sahariens) ont la même vocation : sécuriser l'approvisionnement alimentaire de cet ensemble régional.

Les concessions sollicitées par le groupe saoudien Foras Investment Company via le projet Agroglobe participent de la même stratégie. Le groupe convoite les terres irrigables de plusieurs pays africains. Le projet Agroglobe est aussi appelé 7/7 car il prévoit la

production de 7 millions de tonnes de riz sur 700 000 hectares répartis entre le Mali (100 000 ha dans le Delta), le Sénégal et le Soudan. Pour l'heure, Foras expérimente une zone pilote de 5 000 hectares dans le Kala.

Juste au nord du barrage de Markala, le projet sucrier de Markala s'étend sur près de 40 000 hectares de canne à sucre destinés à être transformés pour une part en bioéthanol. Il a été conçu en 2005, d'après un accord avec les groupes Illovo (Afrique du Sud) et Schaeffer (États-Unis). Mais, depuis, il peine à se concrétiser en attendant que soient validés les études environnementales et le plan de réinstallation des populations¹³. En 2011, seuls 140 hectares étaient cultivés sur des parcelles test, et aucune parcelle de riz ou de maraîchage n'avait été aménagée. Seuls 5 employés permanents travaillaient au sein du projet : on était encore loin des 5 000 emplois annoncés [Adamczewski *et al.* 2013].

Les sociétés chinoises, qui contrôlent déjà 6 000 hectares de canne à sucre et possèdent les trois usines Sukala, souhaitent tripler leur production. En juin 2009, un contrat a été signé entre le gouvernement du Mali et la société Sinolight, qui détiennent respectivement 40 et 60 % des parts de l'entreprise N'Sukala SA. Officiellement, 20 000 hectares ont été attribués. Une immense sucrerie a été inaugurée en novembre 2012. Sa capacité de production est de 100 000 tonnes par an. Elle

13. BAD (Banque africaine de développement), « Projet sucrier de Markala. Résumé exécutif du plan de réinstallation des populations », 2009, et « Projet sucrier de Markala. Résumé exécutif de l'étude d'impact environnemental et social », 2009. Consultables sur www.environnement.gov.ml/

devrait employer 740 ouvriers permanents et 10 500 saisonniers. Toutefois, faute de quantités suffisantes de canne à sucre (seuls 4 000 hectares ont été effectivement mis en valeur à ce jour), l'usine ne produira que 3 000 à 4 000 tonnes en 2013¹⁴.

La société française AgroEd (Agro Énergie Développement), créée en 2007, envisageait, elle, de cultiver 30 000 hectares de *Jatropha curcas*¹⁵ en plein champ. Ce projet pilote s'inscrit dans une politique plus large de développement du *Jatropha* au Mali, au Burkina Faso, au Bénin, au Togo et au Sénégal.

Les investissements étrangers sont parfois purement spéculatifs. Le groupe financier londonien Lonrho, qui représente les intérêts d'un consortium sud-africain, a obtenu une concession qui, selon les sources, porterait sur 20 000, 25 000 ou 100 000 hectares [Chouquer 2012].

Dans cette zone du delta du Niger, les investisseurs nationaux ne sont pas non plus absents du processus d'attribution foncière à grande échelle.

Le groupe malien Tomota, qui a racheté les huileries Huicoma, projetait, pour sa part, d'irriguer quelque 100 000 hectares d'oléagineux (tournesol, soja et coton) et de pourghère sur des concessions voisines du projet Malibya. À ce jour, les réalisations restent modestes : seuls 663 hectares ont effectivement été cultivés.

Le groupe national GDCM, grand distributeur de céréales, a obtenu 7 400 hectares dans la région du Kala. L'idée était de produire du blé, du riz, du maïs et de la pomme de terre, dans le but affiché d'approvisionner le marché national en produits alimentaires.

Qu'ils soient étrangers ou nationaux, ces investissements traduisent des intérêts spécifiques : externalisation de la production, production d'agrocarburants ou simple spéculation. Ces intérêts se côtoient ou se concurrencent sans aucune cohérence. Par exemple, un litige foncier opposerait les projets Sosumar et Sukala [Chouquer 2012].

Plus grave encore, il semble que le schéma directeur de développement de la zone Office du Niger¹⁶ n'ait jamais été pris en compte. Or, celui-ci établissait des scénarios d'extension de la zone irriguée en fonction des disponibilités en eau.

Le gigantisme des projets annoncés laisse perplexe compte tenu du fait que l'alimentation en eau nécessaire aux projets antérieurs suscitait déjà une réelle inquiétude [Kuper, Olivry et Hassane 2002]. Ainsi, avant même les attributions récentes, les ponctions mensuelles moyennes par l'Office du Niger atteignaient déjà 74 % du débit du fleuve au mois de mars et pouvaient absorber la quasi-totalité du débit mensuel entre février et mai. Le risque de pénurie saisonnière a d'ailleurs été démontré lors de l'étiage de 1999. Dans le contexte d'une compétition récurrente entre les différents usagers du fleuve, la priorité avait été donnée à la production électrique

14. Voir http://www.malijet.com/actualite_economique_du_mali/55923-inauguration-de-n-sukala-sa-.html

15. Plante toxique connue en Afrique sous le nom de pourghère.

16. BCEOM, « Schéma directeur Développement régional, zone Office du Niger ». Rapport de synthèse, Montpellier, 2001.

au détriment de l'irrigation [Kuper, Olivry et Hassane 2002].

Une étude d'impact, réalisée en 2008 par la KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) pour le compte du Projet sucrier de Markala, montre les risques de pénurie d'eau associés à l'installation d'un système de pivots à grande échelle. Cette étude conclut que le maintien du débit minimum de 40 m³/seconde en aval de Markala n'est plus réaliste après l'aménagement du Projet sucrier de Markala. Si la convention signée par le gouvernement malien et garantissant à la Sosumar un débit de 20 m³/seconde était appliquée, les besoins en eau des périmètres rizicoles déjà existants ne pourraient plus être satisfaits [Adamczewski *et al.* 2013].

Dans ces conditions, les extensions programmées suscitent bien des réserves et laissent entrevoir un climat de compétition pour l'accès à l'eau. Les exploitations familiales pourraient s'en trouver les premières menacées. La concurrence entre les différentes sociétés agro-industrielles est susceptible d'entraîner des conflits. Se pose également le problème des arbitrages qui devront être menés dans les cas où l'approvisionnement énergétique ne pourrait être assuré correctement.

Il va de soi que les grands groupes ont les moyens de financer des techniques d'irrigation performantes. Ainsi, Sosumar s'est équipée d'asperseurs, qui sont également utilisés par GDCM, et Malibya envisageait un système de goutte-à-goutte pour les cultures maraîchères. Toutefois l'impact de ces innovations est à relativiser au regard des travaux hydrauliques planifiés : le canal construit par

Malibya, de 70 à 100 mètres de large et de 40 kilomètres de long, pourrait provoquer d'énormes pertes par évaporation et par infiltration. Les prises d'eau sont d'une taille colossale par rapport aux aménagements réalisés jusque-là par l'Office du Niger, et l'étendue des terres à irriguer annonce des prélèvements très significatifs sur le fleuve.

Le delta vif est, nous l'avons vu, une zone agropastorale et de pêche essentielle. Il abrite les pâturages les plus riches (bourgoutières) : il est fréquenté, chaque année, par plusieurs centaines de milliers de bœufs. Les fêtes traditionnelles marquant l'entrée des troupeaux dans les bourgoutières ont, au milieu des années 2000, été classées au patrimoine mondial de l'UNESCO. Ce delta fait également partie des zones Ramsar. Or, pour 100 à 150 000 hectares supplémentaires prévus par le schéma directeur de développement régional¹⁷, les surfaces inondées seraient réduites de 2 000 km² [Bélières et Kuper 2002].

La construction du barrage de Fomi en amont (Guinée) devrait certes réguler le débit du fleuve et permettre une augmentation des prélèvements [Zwarts *et al.* 2005]. Cependant, là encore, aucune étude sur la consommation et les disponibilités saisonnières en eau n'a été réalisée. On ignore tout simplement quelles quantités d'eau seront nécessaires pour chaque projet. À ce jour le rapport environnemental lié au projet Malibya n'est pas consultable. Les conséquences sur le régime

17. BCEOM, « Schéma directeur Développement régional, zone Office du Niger ». Rapport de synthèse, Montpellier, 2001.

du fleuve en aval restent inconnues. Des tensions pourraient pourtant apparaître dans les zones agricoles de la Boucle du Niger et, au-delà, jusqu'au Niger. Aucune étude d'impact d'ensemble ne semble avoir été réalisée sur ces écosystèmes humides.

La fin de l'agriculture paysanne ?

La précipitation avec laquelle l'État malien accepte ces contrats doit nous interroger sur la réalité du choix qui est le sien de refuser ces opportunités financières. L'ouverture du marché foncier aux investissements directs à l'étranger semble bien être l'une des conséquences de l'échec des politiques de développement.

Les paysans maliens sont aujourd'hui incapables de produire des excédents permettant de dégager des bénéfices pouvant être investis dans la modernisation des exploitations. En outre, les volumes commercialisables ne suffisent pas à satisfaire la demande du marché ouest-africain. Sous la pression des populations et de leurs partenaires financiers, les paysans doivent se soumettre à des programmes visant à sécuriser l'approvisionnement national, comme le plan « Initiative Riz ». Dans ce contexte, les propositions des sociétés agro-industrielles apparaissent comme providentielles. Cette évolution s'inscrit dans une tendance générale à remettre en question le modèle de l'exploitation familiale au profit du modèle de l'agrobusiness et d'une politique d'attribution foncière conditionnée par les capacités d'investissement des exploitants, nationaux ou étrangers. Sur les 360 000 hectares promis aux investisseurs d'ici à 2020,

seuls 9 000 hectares sont destinés à soutenir l'agriculture paysanne.

En dépit des termes « révolution verte » et « grenier à riz », la précarité des agricultures paysannes est bien réelle dans la zone irriguée de l'Office du Niger. Certains casiers ont des rendements élevés (jusqu'à 8 t/ha dans la zone Rétail), mais les rendements sont très inégaux (2 t/ha dans bien des secteurs du Macina). À cause du prix très élevé des engrais, les exploitants ne peuvent utiliser les doses nécessaires, ce qui contribue à leur endettement et les contraint à vendre d'abord leur matériel et leurs bœufs, puis à céder leurs parcelles [Coulibaly, Bélières et Koné 2006]. Cet endettement est la première cause d'éviction des paysans.

En somme, la plus grande partie des exploitations dégage peu d'excédents. L'essentiel des tonnages de riz commercialisés provient d'une minorité d'exploitations prospères disposant de surfaces irriguées supérieures à la moyenne et souvent gérées par des attributaires non résidents.

Les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des enjeux alimentaires. Il semblerait que la situation ne cesse de se dégrader : la taille des surfaces allouées à chaque attributaire est passée, en vingt-cinq ans, de 7 à 2 hectares [Adamczewski, Jamin et Tonneau 2011]. Dans le même temps, la population de la zone Office a quintuplé, la surface irriguée n'est que de 0,3 hectare par personne, soit 0,6 hectare par actif, et 56 % des exploitations auraient une surface inférieure à 3 hectares alors que le seuil de viabilité est de 3,7 hectares [Dave 2008]. Aussi les paysans ont-ils les plus grandes difficultés à obtenir des parcelles ou à agrandir leur exploitation.

Pour faire face à cette diminution de l'offre foncière, les paysans mettent en œuvre des stratégies d'adaptation. À l'échelle locale, des collectifs sont créés pour réunir un capital permettant de prétendre à des parcelles de grande taille. La demande auprès de l'Office se fait à titre individuel, au nom de l'investisseur officiel. Ainsi certains paysans ayant réuni les fonds nécessaires à des aménagements hydro-agricoles obtiennent des parcelles de 200 ou 300 hectares. Ces parcelles sont ensuite réparties entre les membres du collectif, et chacun remet sa part de la redevance « eau » à l'attributaire officiel, lequel s'acquitte, auprès de l'Office, du montant total de cette redevance. Cette pratique [Adamczewski, Jamin et Tonneau 2011] se répand assez vite dans la zone Office du Niger.

La précarité de l'accès au foncier est aggravée par l'insécurité qui pèse sur les baux des paysans. Les exploitants familiaux à qui on a attribué des parcelles n'en sont pas propriétaires. Ils disposent d'un droit d'usage défini par l'Office du Niger. La plupart d'entre eux se sont vu délivrer un contrat annuel d'exploitation (CAE) renouvelable indéfiniment par tacite reconduction. Pour continuer à bénéficier de ce contrat il leur faut s'acquitter de la redevance hydraulique, calculée à l'hectare pour chaque saison de culture.

Les paysans de l'Office du Niger n'ont donc pas la garantie de la sécurisation foncière. Les évictions se sont d'ailleurs multipliées ces dernières années du fait de l'endettement croissant qui les empêche de s'acquitter de la redevance « eau ». Dans la zone sèche périphérique, l'accès à la terre est régi par des droits d'usage rattachés au droit coutumier.

Ce droit coutumier est toléré par l'État tant que ces terres ne font pas l'objet de projets de mise en valeur. Dans le cas qui nous occupe, on n'hésite pas à invoquer le statut domanial des terres pour confisquer les droits fonciers des paysans. La charte pastorale de 2001 ne met pas les terres à l'abri des grands projets.

Les conditions d'accueil favorables aux investisseurs sont une des grandes inégalités qui menacent l'agriculture paysanne. Soucieux d'attirer les investisseurs, l'État a fait évoluer le cadre institutionnel afin de faciliter les grandes attributions foncières [Adamczewski, Jamin et Tonneau 2011].

Dans un premier temps, les investisseurs doivent exposer leur projet à l'Office du Niger, qui leur délivre un accord de principe écrit valable un an, le temps pour eux de réaliser les études de faisabilité et d'impact. Les concessions sont donc d'abord attribuées par anticipation [Chouquer 2012]. Dans le cadre du décret de gérance des terres, deux types de baux existent : un bail ordinaire, accordé pour une durée de trente ans, renouvelable indéfiniment par accord express entre les parties ; un bail emphytéotique, accordé pour une durée de cinquante ans. Les investisseurs doivent s'acquitter de la redevance « eau », dont le montant varie selon le type de culture, la saison et la localisation des terres. En principe, les investisseurs sont soumis au décret de gérance et doivent se plier aux normes environnementales [Adamczewski, Jamin et Tonneau 2011]. Ils dépendent également du Code des investissements, qui a été modifié en août 2005 afin d'instaurer un régime douanier et fiscal qui les privilégie.

Mais ce cadre légal n'est pas toujours respecté, et les accords passés entre l'État et les

investisseurs peuvent être très différents d'une situation à l'autre. Certains investisseurs vont jusqu'à exercer de fortes pressions politiques et économiques. Souvent, les négociations font fi de l'Office du Niger. Ainsi, la société Malibya a négocié directement avec le Ministère de l'agriculture un certain nombre d'avantages, comme l'exonération de ses droits de douane et son accès prioritaire à l'eau en saison sèche. Les représentants du projet d'Alatona ont directement négocié avec la Présidence de la République non pas un simple bail mais un titre foncier. Sosumar a signé une convention avec le Ministère de l'agriculture et aurait obtenu des engagements sur le volume d'eau qui allait lui être attribué [Adamczewski *et al.* 2013]. L'extrême disparité des conventions et leur caractère souvent approximatif expliquent que celles-ci ne soient pas rendues publiques. Ces partenariats, quels qu'ils soient, sont en effet formalisés par des contrats de quelques pages, souvent confidentiels, sans clauses précises sur les points essentiels [Cotula 2009]. Les engagements fiscaux de ces sociétés d'investissement ne figurent nulle part sauf quand ces sociétés ont réussi à négocier des exonérations. La part de la production injectée dans le circuit interne n'est jamais précisée. La déclaration de l'ancien PDG de l'Office du Niger est, à cet égard, éloquent :

Je suppose que tous ceux qui viennent chercher des terres veulent exporter, mais nous pensons qu'il en restera un peu pour le Mali¹⁸.

Des chiffres précis sont avancés [Cotula 2009] : au Mali, des attributions foncières portant sur 162 850 hectares auraient rapporté

292 millions de dollars. Il faut toutefois remarquer que ces sommes correspondent pour l'essentiel à des promesses d'investissement sous la forme de grands travaux de génie civil. La Libye a effectivement financé et construit au Mali un grand canal et des routes goudronnées. La société Malibya a achevé la construction de la cité ministérielle de Bamako et d'une mosquée à Ségou. Le groupe Foras Investment Company devrait réaliser 60 000 logements sociaux dans différentes villes. En contrepartie, des emplois seront créés (10 000 dans le cadre du projet Malibya), des technologies et des savoir-faire devraient être transférés.

Dans le contexte structurel économique et idéologique qui a prédominé ces dernières décennies, il est difficile de se montrer optimiste quant à l'avenir des agricultures paysannes de cette région. En quête d'un processus de développement agricole qui a toujours avorté jusqu'à présent, le Mali s'engage dans des partenariats qui inaugurent de nouvelles formes d'ingérence et de dépendance. Au nom de la sécurisation de l'approvisionnement alimentaire et d'une intégration souhaitée à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, la politique agricole du Mali se voit assujettie aux priorités établies par l'UEMOA et la CEN-SAD et surtout aux politiques qui guident la financiarisation de l'agriculture.

Quelle que soit leur origine géographique, les sociétés financières qui investissent dans

18. Laetitia Chavreul, « Au Mali, les nouvelles mises en culture profitent surtout aux investisseurs libyens », *Le Monde*, 16 avril 2009.

la zone Office du Niger sont avant tout soucieuses de dégager des bénéfices à l'exportation et de s'engouffrer dans des créneaux provisoirement prometteurs, comme les agro-carburants ou la spéculation foncière. L'agriculture de firme s'impose comme un modèle économique et financier [Chouquer 2012].

Comment alors envisager l'élaboration des contrats « gagnant-gagnant » recommandés par les organismes internationaux alors qu'aucune volonté politique ne sous-tend ces déclarations d'intention et ces vœux pieux :

La Banque mondiale, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international pour le développement de l'agriculture (FIDA) et le secrétariat de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) ont récemment proposé sept principes pour un investissement responsable dans l'agriculture. Ces principes visent à s'assurer que ces énormes placements débouchent sur un résultat « gagnant-gagnant » servant tant les investisseurs que les communautés directement impliquées. Si ces principes sont pétris de bonnes intentions, ils sont cependant totalement inadéquats [...] Relancer l'agriculture dans le monde en développement exigerait environ 30 milliards de dollars par an, soit 0,05 % du PIB mondial. Toutefois, les sommes investies importent moins que le type d'agriculture qui est encouragé. Si l'on favorise le développement de monocultures à grande échelle contrôlées par les plus puissants acteurs économiques, le fossé avec l'agriculture familiale à petite échelle se creusera davantage, alors que le type d'agriculture industrielle mis en avant est déjà responsable d'un tiers des émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine.

Il est regrettable que, au lieu de relever le défi d'une agriculture durable d'un point de vue social et environnemental, nous agissions comme s'il était possible d'accélérer la destruction des paysans de la planète de manière responsable [de Schutter 2010].

Par ailleurs, cette évolution récente n'est que le dernier épisode d'une histoire qui, au Mali comme ailleurs en Afrique subsaharienne, a toujours sacrifié l'agriculture paysanne. Expériences socialistes et reconversions au libéralisme ont toujours défavorisé le secteur agricole et la paysannerie au profit des populations urbaines. Suivant les aléas géopolitiques, les priorités économiques et les paradigmes développementalistes, les instances internationales n'ont pas davantage soutenu le secteur agricole, privilégiant systématiquement une politique d'importation de produits de base à bas coût. Coûteux et peu productif, le soutien à l'agriculture paysanne a fait les frais des mesures d'austérité imposées par les institutions financières internationales soucieuses de limiter l'endettement des pays les moins avancés.

Plus récemment, la succession des crises, immobilières et boursières, a contribué au redéploiement des investissements fonciers spéculatifs. En 2008, l'envolée des cours des produits de base a, au Mali comme ailleurs, suscité une délocalisation de la production de pays largement importateurs ou de sociétés à l'affût de profits rapides en direction de régions où le foncier était « accessible », légalement et financièrement. Les émeutes de la faim de 2008, qui ont secoué Bamako comme tant d'autres grandes villes du Sud, ont accéléré l'ouverture aux investissements extérieurs

au prétexte de sécuriser l'approvisionnement alimentaire des populations locales.

Dans ce contexte, les incohérences politiques semblent s'être accumulées ces dernières années. Gérard Chouquer cite à ce propos un rapport du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, très révélateur :

Où est la cohérence des politiques entre les incitations fiscales à la production et à la consommation de biocarburants, la volonté d'attirer des investisseurs et celle de favoriser l'agriculture familiale, les prometteuses perspectives de gisements pétroliers dans un grand nombre de pays, la crainte des conséquences sociales et politiques de la hausse des prix à la consommation ? [2012 : 59]

Ajoutons que le transfert de la gestion des ressources et du foncier aux collectivités locales est difficilement conciliable avec la mainmise de l'État sur le foncier doublée du transfert des terres aux investisseurs étrangers.

Conclusion

Dans le delta du Niger, l'évolution des projets agricoles à grande échelle dépend largement de facteurs conjoncturels susceptibles de se modifier rapidement. Se pose alors la question de savoir ce que, à court et moyen terme, ces investissements vont devenir.

La société civile pourra-t-elle contrer le processus d'accaparement des terres ? Il semblerait que des organisations étatiques (Programme d'appui aux collectivités territoriales, Direction nationale de la production animale) et des structures de la société civile (Coordination nationale des organisations paysannes, Fédération des viandes et bétails du

Mali) se regroupent pour former une commission nationale de défense des intérêts des populations les plus vulnérables [Chouquer 2012]. Les organisations paysannes viennent tout juste d'obtenir gain de cause dans un litige qui les oppose au projet GDCM dans la région de Sanamadougou (Kala)¹⁹ tandis que les populations déplacées dans le cadre du projet Sosumar ont vu reconsidérer un certain nombre de leurs revendications [Adamczewski *et al.* 2013]. La multiplication des collectifs paysans sera-t-elle suffisante pour concurrencer les autres investisseurs ? Ces actions sont-elles symboliques ou sont-elles révélatrices d'un véritable changement dans les rapports de force ?

La faisabilité même des projets sera déterminante dans un contexte où l'accès à l'eau constitue une sérieuse contrainte, qui ne manquera pas de mettre en concurrence les différents projets et nécessitera l'arbitrage de l'État. La posture du gouvernement sera également décisive alors que certains pays du Sud limitent la taille des parcelles attribuées (2 000 ha en Argentine) ou débattent à l'Assemblée des attributions (Libéria).

Enfin, l'évolution de ces projets d'investissement paraît surtout liée à l'avenir politique du Mali, aujourd'hui des plus incertains, et à la sécurité qui pourra être assurée dans cette région...

19. CNOP, AOPP, UACDD, CAD et LJDH, « Convergence contre les accaparements de terres, Ne touche pas à mes terres, ma maison, mes militant(e)s », 27 avril 2012. Voir <http://farmlandgrab.org/post/view/20409> et « Convergence contre les accaparements de terres. Mali : le combat n'est pas fini même si les batailles sont gagnées », 27 juillet 2012. Voir <http://farmlandgrab.org/post/view/20832>

Bibliographie

- Adamczewski, Amandine, Perrine Burnod, Ly Boutout, Jean-Yves Jamin et Jean-Philippe Tonneau** — 2013, « Terre, eau et capitaux : investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger ? », *Cahiers Agriculture* 22 (1) : 1-11.
- Adamczewski, Amandine, Jean-Yves Jamin et Jean-Philippe Tonneau** — 2011, « Le foncier irrigué, objet de convoitise. Les risques d'inégalité dans la gestion foncière à l'Office du Niger ». Consultable sur Jourdev.gretha.u.bordeaux4.fr — 2011b, « Investisseurs versus paysans locaux : vers quelle agriculture irriguée au Mali ? L'exemple du secteur sucrier », *Transcontinentales* 10-11 (consultable en ligne).
- Bélières, Jean-François et Marcel Kuper** — 2002, « L'extension des périmètres. Un problème d'eau et de disponibilités financières », in M. Kuper, M. Tonneau et P. Bonneval eds., *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali : succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*. Montpellier, CIRAD : 227-232.
- Béline, Émile** — 1921, *Les irrigations du Niger*. Paris, Émile Larose.
- Brondeau, Florence** — 1999, « À propos de la gestion des troupeaux dans le Macina. Office du Niger, Mali », *Sécheresse* 3 (10) : 199-212. — 2010, « Les investisseurs étrangers à l'assaut des terres agricoles africaines. Réflexions sur le dernier avatar des politiques agricoles postcoloniales », *EchoGéo* n° 14, <http://echogeo.revues.org/12008>
- Chouquer, Gérard** — 2012, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*. Arles, Actes Sud, « Errance ».
- Cotula, Lorenzo** — 2009, « Land Grab or Development Opportunity ? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa ». Londres-Rome, IIED-FAO- IFAD.
- Coulibaly, Yacouba, Jean-François Bélières et Yénizié Koné** — 2006, « Les exploitations agricoles familiales du périmètre irrigué de l'Office du Niger au Mali. Évolutions et perspectives », *Cahiers Agriculture* 15 (6) : 562-569.
- Coulibaly, Yacouba et Yacouba Sangaré** — 2003, « L'accès aux ressources et leur gestion dans les grands périmètres irrigués africains. De la prévention des conflits à la décentralisation à l'Office du Niger (Mali) », *Cahiers Agriculture* 12 (4) : 247-251.
- Dave, B.** — 2008, « L'Office de tous les plans agricoles », in *Le Mali est-il une puissance agricole ? (Défis Sud 86)* : 19-21.
- Gallais, Jean** — 1975, « Pasteurs et paysans du Gourma. La condition sahélienne ». Mémoire du Centre de géographie tropicale du CNRS. — 1984, *Hommes du Sahel, espaces-temps et pouvoirs : le delta intérieur du Niger, 1960-1980*. Paris, Flammarion.
- Kuper, Marcel, Jean-Claude Olivry et Adamou Hassane** — 2002, « Le fleuve Niger : une ressource à partager », in M. Kuper, J. Tonneau et P. Bonneval eds., *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali : succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*. Montpellier, CIRAD : 75-81.
- Morabito, Vincent** — 1977, « L'Office du Niger au Mali, d'hier à aujourd'hui », *Journal des Africanistes* 47 (1) : 53-82.
- de Schutter, Olivier** — 2010, « Comment détruire la paysannerie mondiale de façon responsable ? » Consultable sur <http://www.project-syndicate.org/commentary/responsibly-destroying-the-world-s-peasantry/french>
- Zwarts, Leo, Pieter van Beukering, Bakary Koné et Eddy Wymenga** — 2005, *Le Niger, une artère vitale. Gestion efficace de l'eau dans le bassin du Haut-Niger*. Totnes, NHBS.

Résumé

Florence Brondeau, *Confrontation de systèmes agricoles inconciliables dans le delta intérieur du Niger au Mali ?*

Le delta intérieur du Niger est une des régions de l'Afrique de l'Ouest les plus touchées par les attributions foncières à grande échelle : entre 400 000 et 770 000 hectares auraient ainsi été alloués sous la forme de concessions pouvant, dans certains cas, atteindre 100 000 hectares. Cet accaparement des terres a progressé à une vitesse record et renvoie à quantité de projets, disparates par le type des investisseurs impliqués et par les objectifs poursuivis. Si bien que l'on peut se demander s'il existe une cohérence d'ensemble et si l'on a, dans ce contexte précis, envisagé la durabilité des ressources en eau. Ces projets sont supposés s'implanter sur des « terres vacantes et sans maître ». Or, dans les faits, ils se superposent à des systèmes de production déjà structurés autour du développement du pôle rizicole de l'Office du Niger. Ici, la confrontation entre l'agriculture de firme et les agricultures paysannes est profondément inégale. Elle interroge les capacités de résistance et de recomposition des agricultures familiales.

Mots clés

delta intérieur du Niger, Mali, emprise foncière, agriculture paysanne, conventions de gestion des ressources, externalisation de la production et délocalisation

Abstract

Florence Brondeau, *Incompatible Agricultural Systems in the Inner Niger Delta of Mali?*

The Inner Niger Delta is one of the areas most affected by the wave of large-scale land acquisitions currently sweeping through West Africa, with evidence suggesting that between 400,000 and 700,000 hectares of land may already have been allocated in the form of concessions of up to 100,000 hectares. Land grabbing is becoming increasingly common and takes many forms, with recent projects involving different types of investors and a wide range of objectives. Recent developments suggest that the practice lacks coherence and direction. In particular, it would appear that very little attention has been given to the question of water resource sustainability. In theory, only "vacant and derelict land" can be made available to investors and developers. However, in practice, land grabbing projects have tended to coexist with existing production systems organized around the rice-growing area of the Office du Niger. The relationship between large-scale agriculture and small-scale peasant agriculture is increasingly unequal and imbalanced, raising the question of the ability of small family farmers to resist and adapt to their changing environment.

Keywords

Inner Niger Delta, Mali, land control, small-scale farming and peasant agriculture, resource management agreements, outsourcing and relocation