

RESEARCH ARTICLE

**Investissements et accaparements
fonciers a l'Office du Niger (Mali)**

AUTHORS

Amandine Adamczewski

JeanYves Jamin

Perrine Burnod

El Hadj Boutout Ly

Jean-Philippe Tonneau

Terre, eau et capitaux : investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger ?

Amandine Adamczewski¹
Jean-Yves Jamin¹
Perrine Burnod^{2,4}
El Hadj Boutout Ly⁵
Jean-Philippe Tonneau^{2,6}

¹ Cirad
UMR G-Eau
F-34398 Montpellier
France
<amandine.adamczewski@cirad.fr>
<jamin@cirad.fr>

² Cirad
UMR TETIS
Antananarivo
Madagascar
<perrine.burnod@cirad.fr>

³ Cirad
UMR TETIS
F-34398 Montpellier
France

⁴ Observatoire du foncier
101 Antananarivo
Madagascar

⁵ IER
Niono
Mali
<lyboutout4@yahoo.fr>

⁶ Maison de la télé-détection
F-34398 Montpellier
France
<jean-philippe.tonneau@cirad.fr>

Résumé

Au Mali, les terres irriguées de la zone Office du Niger sont, depuis l'époque coloniale, une des zones d'action privilégiées des politiques agricoles. Près de 100 000 hectares aménagés et alloués par l'État sont actuellement cultivés par des exploitants agricoles familiaux. L'extension des aménagements est rendue de plus en plus difficile du fait de son coût et de la diminution de l'aide publique au développement. L'État malien ne dispose pas des capitaux propres pour y investir seul et risque ne pas pouvoir répondre aux enjeux de sécurité alimentaire et à la demande des paysans. Il fait donc désormais appel à de nouveaux investisseurs, privés et publics, nationaux et étrangers, pour développer et moderniser son agriculture irriguée. Cet article analyse les règles d'accès au foncier irrigué, leur mise en pratique et leurs conséquences (agronomiques, politiques et sociales). L'efficacité des choix de développement agricole est questionnée, ainsi que leur intérêt pour les investisseurs, les paysans et l'État. La situation politique actuelle dans la région risque d'impacter ces évolutions agricoles, ainsi que les rôles de chacun des acteurs.

Mots clés : accaparement des terres ; agribusiness ; agriculture familiale ; aménagements hydroagricoles ; gestion foncière ; investissements privés et étrangers ; Office du Niger ; périmètre irrigué ; politique foncière ; République du Mali.

Thèmes : eau ; économie et développement rural ; systèmes agraires ; territoire, foncier, politique agricole et alimentaire.

Abstract

Land, water, and capital: Investments or land grabbing in the Office du Niger area (Mali)?

In Mali, since the colonial era, the irrigated lands in the Office du Niger have been a privileged area of action for agricultural policies. Nearly 100,000 hectares are currently cropped by family farmers, settled by the state, which developed the plots. But the financial cost of irrigation infrastructure makes development programs increasingly difficult in a context of declining support from international donors. The Malian government is unable to invest the necessary capital to develop new land, face the challenges of food security and satisfy the local land demand. It is therefore now calling for new investors, private and public, domestic and foreign, to develop and modernize its irrigated agriculture. This paper examines land access rules for the different actors, their implementation modalities and their results. It questions the efficiency and the impacts of the new agricultural policies on investors, farmers, and the State.

Key words: family farms; foreign and private investment; irrigation development; irrigation schemes; land grabbing; land policy; land tenure; large scale farming; Office du Niger; Republic of Mali.

Subjects: economy and rural development; farming systems; territory, land tenure, agricultural and food production policy; water.

Pour citer cet article : Adamczewski A, Jamin JY, Burnod P, Boutout Ly EH, Tonneau JP, 2013. Terre, eau et capitaux : investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger ? *Cah Agric* 22 : 22-32. doi : 10.1684/agr.2012.0601

En Afrique de l'Ouest, depuis l'époque coloniale, les États sont en charge de l'aménagement et de la gestion des terres irriguées. Afin d'assurer leur sécurité alimentaire, ils affirment aujourd'hui leur volonté d'intensifier l'agriculture par d'importants investissements (IAASTD, 2009). Mais, faute de capital, ils font appel à des investisseurs, étrangers ou nationaux, privés ou publics (Cotula *et al.*, 2009 ; Von Braun et Meinzen-Dick, 2009). L'ampleur des dynamiques de concession privée est telle qu'elles sont souvent qualifiées d'accaparements fonciers (Grain, 2009 ; Bouhey, 2010 ; De Schutter, 2011). Le débat foncier, largement médiatisé, porte sur les modalités d'accès et de gestion de l'espace, notamment sur les risques de compétition entre acteurs (Borras et Franco, 2010 ; Van Kote, 2012).

Le Mali, comme les autres pays ouest-africains, mise sur le développement de l'irrigation (Lavigne Delville *et al.*, 2000 ; Devèze *et al.*, 2003) et s'est doté d'une loi d'orientation agricole d'intensification et de modernisation de l'agriculture (Hrabanski, 2011). Aujourd'hui, il fait face à de nombreux enjeux de gestion du foncier.

Au début des années 2000, l'Office du Niger (ON) est, avec ses 90 000 hectares aménagés (*figure 1*), le plus grand périmètre d'Afrique de l'Ouest, même si cette surface reste bien en deçà du million d'hectares aménageables prévu au temps de la colonisation (Schreiger, 1983). Malgré les succès des réhabilitations dans les années 1990, l'État voit l'appui des bailleurs de fonds fortement diminuer. En manque de capitaux propres et d'aide publique au développement, le gouvernement lance alors un large appel aux investisseurs (www.office-du-niger.org.ml) et s'engage vers la promotion de l'agrobusiness (Brondeau, 2011), estimant que les entreprises agricoles privées sont plus efficaces que les exploitations familiales. En mai 2010, les nouvelles attributions atteignent 770 000 hectares (*figure 2*), soit plus de 8 fois les 90 000 hectares aménagés en 80 ans (et cultivés par des paysans). Mais ces attributions foncières ne se concrétisent pas toujours par des aménagements hydro-agricoles et risquent de plus de ne pouvoir être mis en valeur faute d'assez d'eau dans le fleuve pour irriguer en toutes saisons.

L'objectif de cet article est d'analyser les caractéristiques de cette dyna-

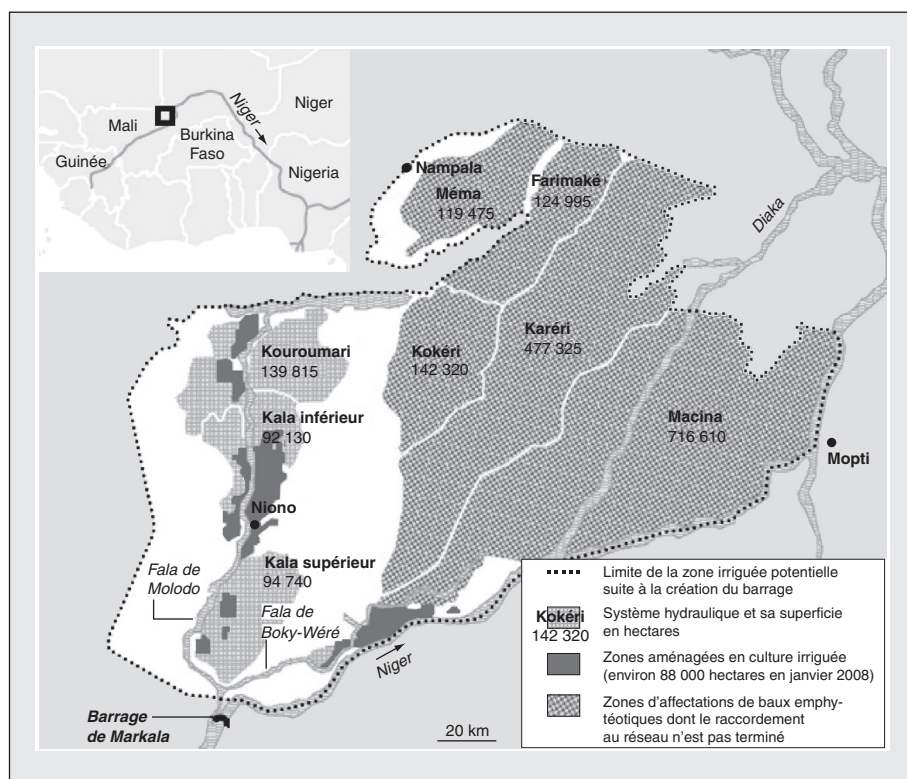


Figure 1. L'Office du Niger.

Figure 1. The Office du Niger.

mique foncière et les stratégies des différents acteurs.

Les données ont été recueillies dans le cadre d'une approche qualitative, au cours d'entretiens semi-directifs menés pendant 10 mois (en 2009 et 2010) auprès d'une centaine d'acteurs : responsables politiques et institutionnels, investisseurs privés et publics, responsables paysans, exploitants. La démarche d'enquête s'est inspirée d'Olivier de Sardan (2008). Ces enquêtes ont été complétées par l'analyse des documents économiques, juridiques et scientifiques traitant du foncier à l'ON.

Paysans et investisseurs, la course au foncier

L'accès au foncier des familles paysannes

Un statut légal précaire

Dès le début des aménagements, l'État s'est approprié la terre, considérée

comme « *vacante et sans maître* » (Jamin et Doucet, 1994). Il a installé des familles paysannes pour assurer la mise en valeur (Bélières *et al.*, 2002) et a délégué la gestion du foncier irrigué à une instance publique, l'ON.

Les exploitants accèdent à la terre et à l'eau à travers un contrat annuel d'exploitation (CAE) ou un permis d'exploitation agricole (PEA), qui les soumettent à un cahier des charges précisant que la parcelle ne peut être ni louée ni hypothéquée ; le non-respect de ces règles peut conduire à l'éviction de l'exploitant (Tall *et al.*, 2002). En pratique, les deux statuts diffèrent peu et n'offrent pas aux exploitants de sécurisation foncière à long terme.

Le terme de *contrat* du CAE est trompeur, puisqu'il n'y a rien de signé entre l'ON et l'exploitant, qui, souvent, ne reçoit pas même une lettre d'attribution : son nom est simplement incorporé dans la liste des exploitants, avec une superficie attribuée qui sert à calculer la redevance hydraulique. Le PEA, pluriannuel, institué en 1996 pour diminuer la précarité des paysans, soumet le producteur aux mêmes

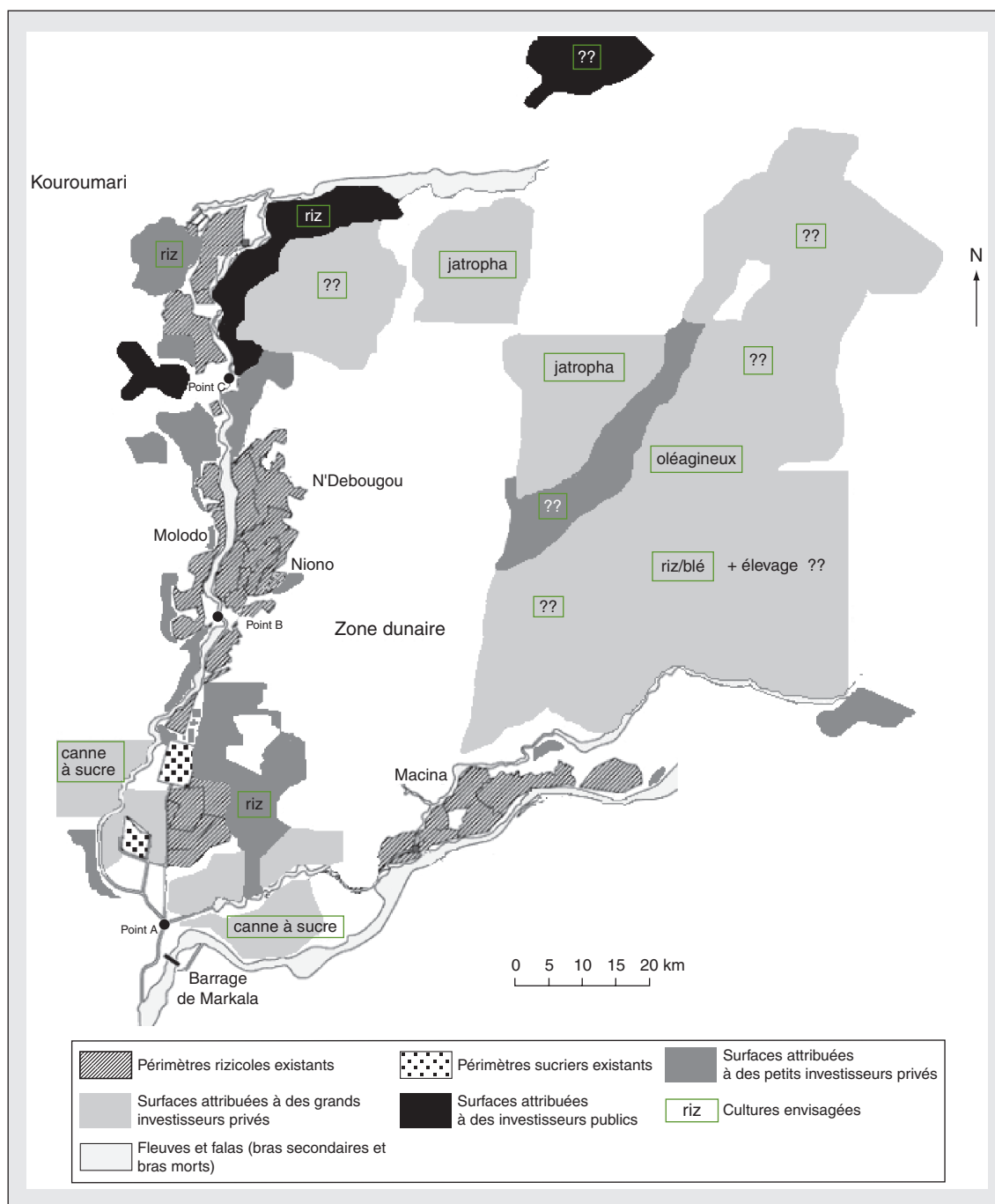


Figure 2. Aménagements, attributions et projets à l'Office du Niger, 2011.

Figure 2. Irrigated zones and future projects in the Office du Niger area, 2011.

contraintes que le CAE et ne leur apporte aucun avantage supplémentaire. Preuve en est, les paysans n'en font même plus la demande depuis 2003 (Note ON, septembre 2010). Finalement, dans la pratique et pour les exploitants, bien que cela n'ait pas de valeur juridique stricte, le seul moyen de

« se garantir » des droits d'exploitation pérennes et transmissibles sur la parcelle irriguée est le paiement de la redevance eau, preuve que l'accès à la terre et à l'eau sont étroitement liés. Les détenteurs de CAE se considèrent comme propriétaires et jugent que leurs héritiers le seront à leur tour. Leurs

revendications ne portent donc pas sur le statut de ces terres, mais sur l'accès à de nouvelles surfaces pour eux et leurs enfants. En effet, la croissance démographique conduit à une réduction du foncier par exploitation (Bélières *et al.*, 2011) qui leur pose un problème de viabilité : seules celles dépassant

3 hectares payent la redevance sans problème (Coulibaly *et al.*, 2006), mais elles ne représentent que 40 % du total. Plus de 30 % des exploitants ont recours à des pratiques informelles pour trouver d'autres terres à cultiver.

Le développement de pratiques informelles, facteur de stabilité

Les réglementations foncières de l'Office, d'inspiration dirigiste et égalitaire, ne sont pas appliquées. Il s'est ainsi développé ce que certains qualifient de marché foncier informel (Mendez del Villar *et al.*, 1995 ; Djiré, 2005). Ces transferts d'usage ou de « propriété », illégaux, sont dans la plupart des cas formalisés par oral ou par écrit devant témoins. Ils sont le fruit d'un « bricolage » entre les règles coutumières et les règles institutionnelles (Mathieu, 2001). Les contrats sont signés en présence du chef de village ou d'un de ses représentants. Dans le cas d'une vente, la transaction est ensuite « formalisée » devant un agent de l'ON pour que le nouveau détenteur de la parcelle soit reconnu comme attributaire officiel (il est présenté à l'agent de l'ON comme un membre de la famille).

Pour la location, dans 65 % des cas étudiés, les tarifs couvrent juste le montant de la redevance hydraulique. Les propriétaires peuvent ainsi, sans cultiver, s'acquitter de celle-ci et éviter l'éviction. Ces transactions concernent des arrangements entre acteurs : paysans d'un même village, ou d'une même famille. Elles garantissent aux paysans la conservation de leur espace irrigué.

Les tarifs de location peuvent parfois flamber, attestant du décalage entre l'offre et la demande de terres irriguées. Ainsi, en 2010, suite à des travaux sur un canal, certains attributaires privés d'eau ont dû louer des parcelles dans des zones non touchées par les travaux ; la forte demande a entraîné une augmentation des prix de location de plus de 50 % (1 500 euros/ha/campagne en moyenne, et jusqu'à 3 000 euros/ha/an) ; ces locations, chères et illégales, ont permis aux paysans qui en avaient les moyens, de faire face au manque d'eau, illustrant une fois encore le fort lien entre le foncier et l'eau en irrigation. Ces transactions ne sont pas basées sur des liens sociaux ou familiaux, mais répondent plutôt à la loi du plus offrant.

Les tarifs sont donc variables. Ils dépendent des déterminants sociaux, financiers et parfois politiques. Il n'existe pas un, mais plusieurs marchés fonciers à l'ON. Les acteurs, s'arrangent, négocient, s'insèrent dans un marché ou un autre en fonction de leur capacité politique ou sociale à négocier.

Ouverture de l'espace irrigable aux investisseurs

Modalités officielles et officieuses d'accès à la terre

Conformément au décret de gérance des terres de l'ON de 1996, l'État a la possibilité de céder des terres au travers des baux emphytéotiques. Il cède alors, pour une durée comprise entre 18 et 99 ans, un lot de terre à un preneur qui doit l'aménager et le mettre en valeur. Le preneur, exempt de redevance foncière, doit s'acquitter d'une redevance hydraulique. À l'instar des CEA et PEA, le paiement de l'accès à l'eau garantit l'accès à la terre. Dans les textes, un investisseur candidat à l'acquisition de terres doit adresser une demande manuscrite au PDG de l'ON (précisant la superficie, la localisation et le type de mise en valeur) ; sous réserve de réception d'une lettre d'accord de principe rédigée par l'ON, il lui revient la charge de borner la parcelle pour l'État et de réaliser, dans un délai d'un an, une série d'études.

Ces dernières, portant sur la faisabilité technique des aménagements, les dimensions socio-économiques et financières et les impacts environnementaux et sociaux (EIES), sont soumises à l'approbation de l'ON et, pour tout projet de plus de 10 hectares, à celle du ministère de l'Environnement. Après validation, le permis environnemental obligatoire est délivré par l'ON. Il autorise l'investisseur à démarrer les travaux d'aménagement. Les textes prévoient un délai de trois ans (prolongeable de trois ans si 50 % des terres sont aménagées) pour aménager et mettre en valeur les terres.

Bien que les textes donnent à l'ON tous les pouvoirs en matière d'attribution des terres irrigables, de nombreuses attributions ont été faites par la présidence de la République ou différents ministères. Des grands investisseurs ont négocié des contrats

fonciers avec le ministère de l'Industrie, d'autres avec le ministère de l'Agriculture... Le recours à ces diverses administrations a permis aux investisseurs d'obtenir des conventions ou des lettres d'accord de principe, sans coordination ni vérification des dossiers. Le gouvernement a tenté de recentraliser son pouvoir sur la zone ON par la création en 2009 d'un secrétariat d'État rattaché à la présidence, transformé en 2010 en ministère délégué en charge de la zone ON. Malgré cette recentralisation et les textes en vigueur, la gestion des attributions foncières est restée problématique : peu de preneurs ont respecté leurs obligations.

La vérification des projets des investisseurs nécessiterait des moyens financiers importants, dont les agents de l'ON disent ne pas disposer : « *Il nous est difficile de nous déplacer sur le terrain pour délimiter les parcelles attribuées, encore plus pour vérifier si ces limites sont respectées* » (agent de l'ON, août 2011). Les attributions de terres aux investisseurs font donc débat. Suite à de nombreuses pressions médiatiques et politiques, en octobre 2010, l'ON a résilié plus de 200 000 hectares de demandes de baux, pour non-respect des procédures (en particulier non-réalisation, dans les délais, des études techniques, environnementales et sociales exigées). Mais malgré ce « nettoyage », de nombreux projets seraient toujours en marge des procédures légales. Ainsi, certaines parcelles baillées dès 1998 n'ont toujours pas été aménagées.

Des investisseurs très divers, des projets variés et des réalisations effectives limitées

Les investisseurs peuvent être privés ou publics, nationaux ou étrangers. Une typologie des différents investisseurs, sur la base de leur nature et de leur surface financière, permet de cerner leur diversité (figure 3).

Les investisseurs privés qui ne sont pas adossés à de grandes entreprises font des demandes allant de 10 à 1 000 hectares, mais certaines peuvent atteindre 10 000 hectares. Les porteurs de ces projets sont des individus isolés bénéficiant de nombreux appuis du fait de

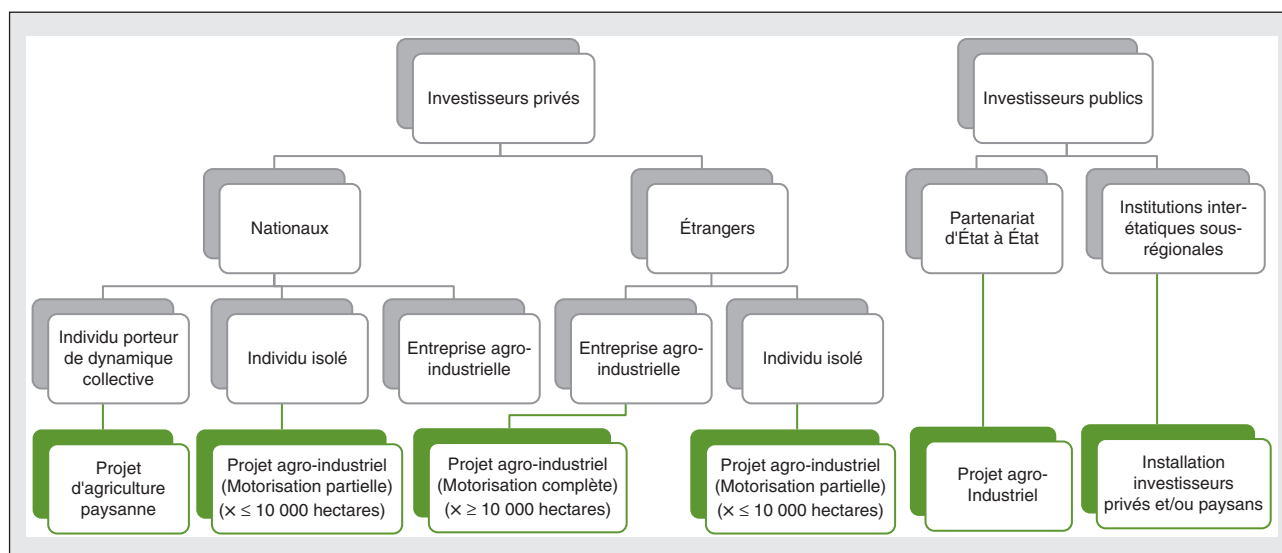


Figure 3. Typologie des investisseurs en zone ON et de leurs projets.

Figure 3. Typology of investors in the ON area and their projects.

leur position dans la société : ils sont responsables politiques, fonctionnaires ou commerçants. Leur principale contrainte est le coût de l'aménagement. Un investisseur étranger a ainsi obtenu, en décembre 2007, un bail emphytéotique de 50 ans pour 75 hectares situés dans la zone de M'Bewani. Le projet, nécessitant un investissement de 450 000 euros, prévoyait une plantation de jatropha (*Jatropha Curcas*) irrigué sur 50 hectares (2 000 arbres/ha) pour une transformation locale en biodiesel. Mais en 2010, seuls 23 hectares étaient mis en valeur avec moins de 300 arbres par hectare, dont 5 % seulement en production. L'entrepreneur a des fortes difficultés à mobiliser les capitaux annoncés ; et l'importation du matériel de transformation, longue et coûteuse, ralentit d'autant plus le déploiement du projet. Pour s'assurer des revenus minimums, en attendant que l'investissement dans le jatropha soit productif, l'investisseur cultive donc un peu d'oignon (2 hectares)... comme le font les paysans de la zone (figure 4).

Un investisseur malien a, lui, obtenu en 2007, grâce à des relations politiques fortes, un bail ordinaire sur 7 400 hectares pour cultiver en grande mécanisation du blé irrigué sous pivot. Moins de 1 000 hectares sont mis en valeur. L'investisseur, novice en agriculture, teste des variétés et des techniques, avec l'aide d'ingénieurs agronomes.

Mais les rendements sont loin des objectifs affichés. En août 2011, cet investisseur nous confie que sa demande de bail sur 7 400 hectares est « énorme », mais lui « assure un avenir, une place à l'ON ». La logique de réserve

foncière semble primer sur le développement d'un projet raisonnable. D'autres investisseurs privés nationaux mettent en avant des associations paysannes pour obtenir des terres en leur nom. Ils font jouer leurs



Figure 4. Terres d'un investisseur : association jatropha-oignon.

Figure 4. Investor plot: jatropha-onion associated crops.

relations pour ne pas avoir à suivre à la lettre les procédures officielles (délais, contenu des études, etc.). Les surfaces ainsi prises en bail varient entre 10 et 50 hectares, pour des associations de 20 à 500 personnes. Ces investisseurs mobilisent leurs fonds personnels pour aménager, totalement ou partiellement, la surface attribuée. Ils en délèguent la mise en valeur à des proches, ainsi qu'à des paysans intéressés par un accès à des terres irriguées sans être astreints aux procédures contraignantes du paysannat ON. La mise en avant des collectifs permet à la fois l'accès à la terre et la reconnaissance sociale par les villages.

Les grands projets agro-industriels privés sont portés par quatre entreprises chinoise, sud-africaine et malienne, ayant demandé au total 170 000 hectares. Ces projets portent sur la culture de la canne à sucre, d'oléagineux ou d'agro-carburants. Des relations politiques personnelles, impliquant parfois des chefs d'État, ont facilité l'acceptation de ces projets. Les investisseurs présentent souvent des projets pharaoniques, mettant en avant une agriculture moderne et industrielle, qui développera production et emploi. Mais les réalisations sont faibles : moins de 150 hectares sont effectivement mis en valeur. Ces projets bénéficient d'une lettre d'accord de principe, ou d'une convention avec l'État, et malgré la faiblesse des réalisations, et parfois le non-respect des procédures, ils restent éligibles à l'obtention d'un bail.

Les investisseurs publics peuvent être des fonds souverains, des institutions de coopération, ou encore des institutions interétatiques comme l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Ces investisseurs présentent des projets agro-industriels, mais aussi des projets agricoles basés sur l'agriculture familiale, et/ou de petits investisseurs privés. Les projets agro-industriels se caractérisent par leur ambition, une faible maîtrise technique et des réalisations faibles.

Le projet Malibya, porté par Malibya Agriculture, filiale du fonds souverain libyen, prévoit l'aménagement de 100 000 hectares (élevage intensif, riziculture, maraîchage et usines de transformation). En 2010, un important canal d'irrigation a été construit, mais aucun hectare n'a été aménagé

depuis (Adamczewski et Jamin, 2011), les travaux ayant été gelés, faute de fonds avant même le début de la guerre civile de 2011 en Libye.

D'autres investisseurs publics ont un projet qui s'inscrit plus dans l'histoire paysanne de l'Office. Le projet *Millennium Challenge Account* (MCA, États-Unis) promeut ainsi un modèle d'agriculture familiale et de petits entrepreneurs. Il a directement négocié son installation avec la présidence et a obtenu par décret, en 2008 et pour la première fois au Mali, un titre foncier, portant sur 22 000 hectares. Le projet réalise l'ensemble des aménagements hydro-agricoles, pour livrer clés en main des parcelles de 5 à 100 hectares à des paysans locaux et à des petits investisseurs privés. Chaque famille paysanne est attributaire de 5 hectares aménagés : 3 hectares donnés à titre de compensation pour leurs pâturages perdus, et 2 hectares dont le coût d'aménagement devra être remboursé sur 20 ans. Une première tranche de 5 000 hectares a été aménagée en 2010 et 1 400 hectares ont été distribués, mais très tardivement. Faute de temps, les paysans bénéficiaires ont dû semer le riz à la volée, en remplacement du repiquage plus intensif prévu (permettant d'obtenir de meilleurs rendements) : l'inauguration officielle, nécessaire à la légitimité du projet, ne pouvait se faire avec des champs non cultivés. Le projet prévoyait des rendements en riz de 5 t/ha ; en réalité, ils n'ont atteint que 3 t/ha.

La *figure 5* illustre, dans la zone Nord de l'ON, la grande hétérogénéité des acteurs et des dynamiques : investisseurs privés et publics, étrangers et nationaux, périmètres communautaires, casiers paysans ON. Les paysans de l'ON ont maintenant pour voisins de nouveaux paysans installés dans le cadre du MCA, des investisseurs privés voulant planter du jatropha et des paysans de l'ON ayant réussi à obtenir un bail en créant une association.

Au total, la concrétisation des projets sur le terrain est très faible : 90 % des projets n'ont encore connu aucune mise en œuvre. Sur les 570 000 hectares toujours attribués, seuls 15 000 hectares sont cultivés, et pas toujours irrigués.

L'objectif initial d'irriguer un million d'hectares, fixé par l'ingénieur Bélimé, n'était réaliste que durant la période de crue. La disponibilité en eau à l'étiage est en effet un facteur limitant

du développement des surfaces irriguées en contre-saison (Kuper *et al.*, 2002 ; Hertzog *et al.*, 2012). Pour le moment, la majorité des investisseurs cherche d'abord à obtenir des terres, sans se préoccuper de l'eau. Les terres qui leur sont attribuées sont ainsi souvent très éloignées des réseaux d'irrigation existants, et leurs difficultés d'aménagement dépassent les connaissances techniques de nombreux investisseurs.

Seuls certains d'entre eux, comme le projet Malibya, cherchent déjà à négocier un accès sécurisé à la ressource en eau. La ressource en eau et son partage entre les différents acteurs, paysans et investisseurs, sera une question cruciale pour le futur.

Investisseurs et paysans : des logiques communes ?

On voit que les investisseurs cherchent d'abord à s'assurer une « place à l'ON », plutôt qu'à développer des projets agricoles effectifs.

Les paysans cherchent eux aussi à obtenir des terres aménageables. Le discours sur l'investissement privé leur ouvre de nouvelles perspectives et ils revendiquent aussi le droit à devenir de petits investisseurs. Les demandes de baux de la part de paysans déjà attributaires ou riverains des aménagements se multiplient. Individuellement ou regroupés en collectif, ces paysans déposent des demandes de bail emphytéotique pour des terres encore traditionnellement gérées par les instances villageoises, qu'elles aient été conservées en forêts ou mises en valeur par l'agriculture pluviale ou le pâturage extensif.

Dès l'obtention du bail, les paysans défrichent pour « marquer l'espace » (*figure 6*) et éviter que ces terres ne soient convoitées par des opérateurs privés étrangers au village. En 2010, les villageois de Molodo Bambara ont ainsi obtenu un bail pour 300 hectares situés à la périphérie du village. Ne disposant pas des capitaux pour financer de coûteux aménagements, les paysans ont cependant défriché ces terres pour marquer leur territoire et matérialiser leur présence.

Les investisseurs chinois de Sukala SA, installés de longue date, adoptent une même logique d'appropriation territoriale. Portant un projet sucrier, ils

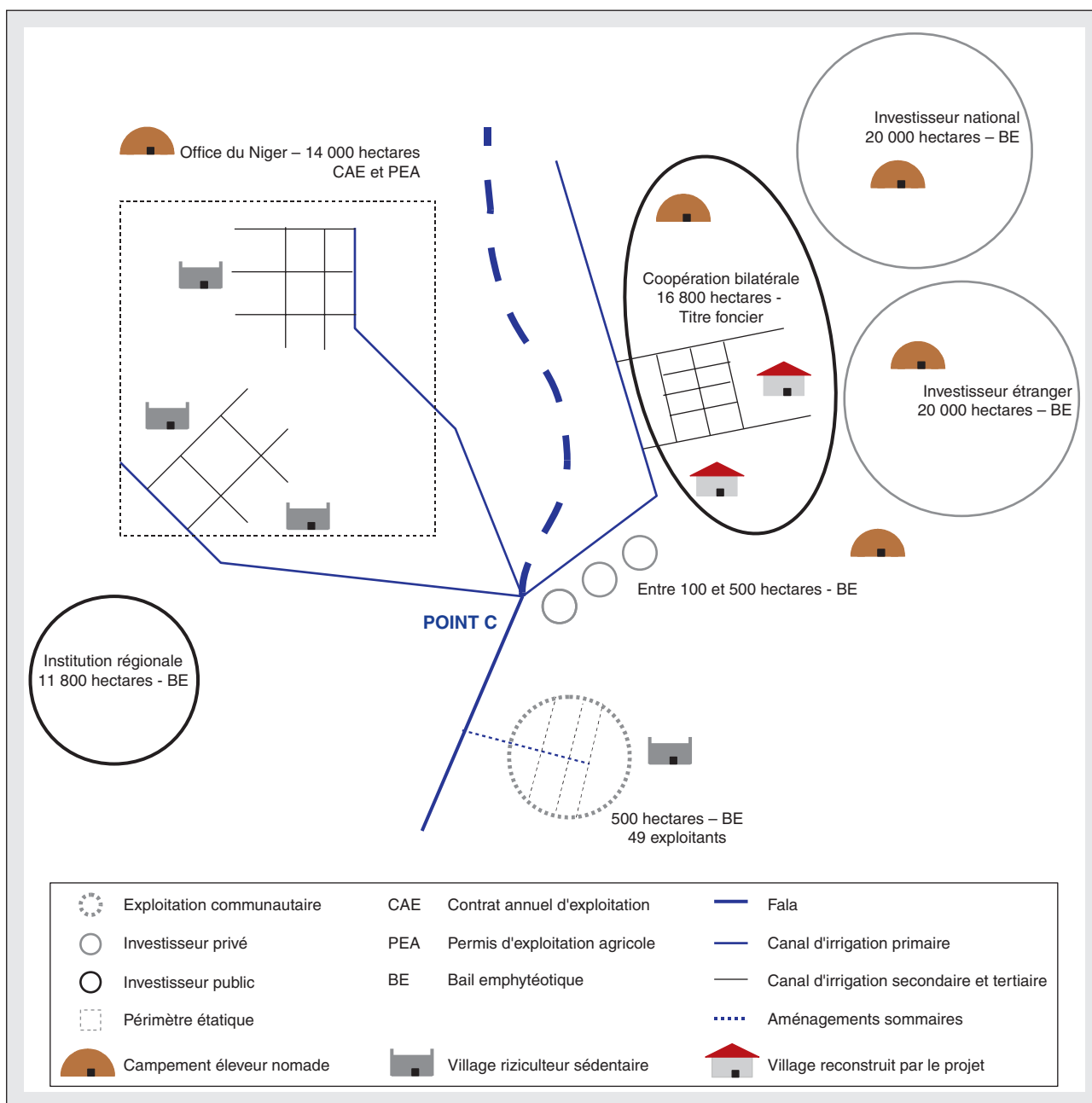


Figure 5. Les dynamiques foncières dans la zone du Kouroumari, Office du Niger.

Figure 5. Land dynamics in the Kouroumari area, Office du Niger.

cherchent à occuper un espace le plus étendu possible, pour lutter contre la concurrence potentielle d'un autre projet sucrier, sud-africain, qui a demandé à s'installer 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 ».

Jeu(x) d'acteurs

Les paysans et les investisseurs, privés et publics, jouent aujourd'hui d'un contexte légal très souple, qui leur permet de développer leurs projets dans le cadre de règles d'installation, de gestion et de négociation, nouvelles et souvent informelles. Néanmoins, tous les demandeurs de terres irriga-

bles ne bénéficient pas du même statut, du fait de relations variées avec les divers responsables des administrations foncières. Chauveau (1997) parle, en Côte d'Ivoire, de jeu foncier, dans lequel s'insèrent les acteurs, avec leurs règles, leurs relations et leurs stratégies. En zone ON, les écarts de traitement et de statut, et les rapports de force qui s'installent entre les



Figure 6. Paysans de Molodo marquant l'espace obtenu par un bail collectif.

Figure 6. Molodo farmers marking land after obtaining a collective lease.

différents acteurs, font que ce n'est pas un, mais des jeux fonciers qui se développent : tous ne jouent pas dans la même cour, ni pour les mêmes enjeux. Les différents acteurs « gagnent » plus ou moins dans cette course à la terre, en fonction du capital initial dont ils disposent.

Ce capital est essentiellement social (Bourdieu, 1980), même si les investisseurs disent posséder un capital financier important. Les documents de projet annoncent des investissements d'une moyenne de plusieurs millions d'euros. Mais les réalisations

sur le terrain ne les reflètent pas : les aménagements, quand ils existent, sont sommaires. L'important n'est finalement pas de détenir du capital, mais de l'affirmer, pour entrer dans la course à la terre et se positionner dans la future course à l'eau.

Ces stratégies sont favorisées par le cadre légal instauré, mais peu contrôlé, par l'État malien.

La recentralisation des pouvoirs au niveau de la capitale a, en effet, éloigné les gestionnaires du terrain. Ils répondent avant tout à des impératifs politiques et il leur est difficile,

depuis Bamako, d'adapter la distribution foncière aux réalités locales. Le flou juridique en vigueur en zone ON, associé à un large appel aux investissements, bénéficie aux investisseurs qui peuvent négocier des conditions d'installation favorables avec différents ministères. Le projet Malibya a ainsi obtenu, en 2008, une convention lui prévoyant un accès privilégié à l'eau durant la saison sèche.

C'est un autre capital social que mobilisent les paysans. Confrontés à la rareté foncière, à la marchandisation croissante des terres, les paysans tentent d'asseoir leurs stratégies foncières sur les règles coutumières. Ils mobilisent les décideurs fonciers traditionnels et leurs réseaux sociaux (chef reconnu, leader local, représentant élu) pour influencer les décisions de l'ON et tenter ainsi de sécuriser leurs terres traditionnelles à travers l'obtention d'un bail. Ils font ainsi reconnaître les règles coutumières à travers leurs réseaux sociaux et politiques.

La multiplicité des pôles de décision, des pouvoirs et des acteurs crée un espace d'incertitude où se mêlent relations sociales et règles juridiques modulables. Le multicéphalisme (ON-ministères à Bamako) génère des ambiguïtés, disperse les pouvoirs et complique le contrôle des attributions. Cette faible gouvernance permet de nombreuses dérives. La rentabilité des projets d'investissement est ignorée, alors que cet aspect serait fondamental, compte tenu des niveaux de capital nécessaire. Mais cela permet aussi, paradoxalement, une certaine stabilisation du système : le flou foncier et la flexibilité des pratiques bénéficient finalement un peu à tous, malgré de grandes inégalités, car ils ouvrent des espaces de liberté, d'espoir, de rêves de lendemains meilleurs.

Arrangements et logique extensive ?

La course à la terre, instaurant une compétition entre les différents acteurs, pourrait être génératrice de fortes tensions et de conflits.

Mais les aménagements sommaires réalisés offrent des possibilités de mise en valeur aux paysans : les 15 000 hectares d'extension réalisés entre 2007 et 2001 ont, de fait, été pour l'essentiel mis en valeur par des paysans. Le

modèle de l'entreprise moderne, justification de l'attribution des baux, n'est que rarement mis en œuvre. Les ventes et les locations de terres – « interdites » – sont généralisées et concernent tous les acteurs : exploitations familiales, petits investisseurs privés, mais aussi grands investisseurs nationaux et étrangers. La sous-location de parcelles n'est pas réservée aux paysans ; les investisseurs nouvellement arrivés y ont en effet parfois recours quand ils ne peuvent exploiter leurs parcelles eux-mêmes : ils divisent alors leur lot en petites parcelles qu'ils louent à des paysans voisins.

Ces arrangements, coordinations entre acteurs (Beuret, 1999), permettent à ceux qui les développent d'accéder à la terre, et aussi de gérer leur espace. Mais ils peuvent également poser des problèmes.

Le premier est lié à leur généralisation, et au manque de régulation qui en découle. Les contrats informels, souvent oraux devant témoins, étaient difficilement contestables il y a dix ans : en nombre restreint, ils étaient garantis par le chef du village ou ses conseillers, qui intervenaient rapidement en cas de problème. Mais les locations se généralisent et ne peuvent du coup être toutes supervisées par les autorités coutumières. De plus, elles impliquent fréquemment des paysans d'autres villages, des urbains, des investisseurs, qui ne reconnaissent pas ces autorités. De nombreux conflits aboutissent ainsi au Tribunal d'instance de Niono, mais peu sont réglés, puisqu'ils concernent une pratique en elle-même illégale. L'absence de régulation peut, au fur et à mesure de la mise en valeur, créer des tensions du même type que celles existant dans les terroirs non aménagés : superposition de droits, conflits de légitimité, etc.

Le second problème est associé à la logique de front pionnier (Colin *et al.*, 2004) qui se met peu à peu en place. L'appropriation de grandes superficies sans disposer des 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 se met en place sur les terres de la zone ON. Même si l'intensification en capital est l'objectif, les facteurs de production et l'environnement économique ne la permettent pas à court terme.

En effet, si la rentabilité des investissements en zone ON est affirmée par tous, ON en tête, il n'y a que très peu de données sur leur rentabilité effective. Les études Sogreah-Betico (2000) menées dans la zone ON sont peu optimistes : « *Les types d'exploitations agricoles modernes [...] apparaissent relativement fragiles sur le plan financier avec des charges de structure très élevées et des bénéfices qui reposent sur quelques spéculations à très haut produit brut (pommes de terre, oignons, bananes, gombos).* »

C'est par manque de capitaux que l'investisseur étranger cité plus haut ne peut aménager ses 75 hectares, ni acquérir le matériel dont il a besoin, ni employer le personnel nécessaire. Il réalise une mise en valeur minimale, extensive, de façon à ce que les terres ne puissent pas lui être retirées, puisqu'elles sont cultivées.

C'est par manque de compétences et de maîtrise des processus de production que certains investisseurs, sans idée des coûts d'aménagement et d'exploitation, ou de la rentabilité qu'ils peuvent obtenir, limitent les risques en n'aménageant qu'une partie de l'espace approprié.

D'autres investisseurs, disposant pourtant des capitaux nécessaires, comme le projet MCA-Mali, sont eux aussi contraints de réviser leurs objectifs. Malgré des aménagements performants, en première année la mise en valeur s'est faite sur un mode extensif (semis à la volée), car les pressions politiques imposaient une mise en valeur immédiate.

Pour les paysans, ce sont les contraintes économiques et la forte pression foncière qui pèsent : les petits agriculteurs ne peuvent dégager les moyens financiers nécessaires à l'intensification et privilégient l'autosuffisance alimentaire (Bélières *et al.*, 2011). Pour pallier ces difficultés, les paysans adoptent aussi une logique de front pionnier, qui vise à défricher un maximum de terres et à les cultiver de façon extensive, pour marquer un territoire.

Pour les investisseurs, l'une des manières de justifier leurs baux et de rentabiliser les investissements est de louer la terre à des paysans. Ils préservent ainsi leurs possibilités futures de mise en valeur (terres et droits d'eau sont même transmissibles à leur ayants droit). Les paysans, qui investissent leur travail à défaut de pouvoir investir du capital, se voient ainsi offrir

un accès à la terre, certes précaire mais réel.

Une rente foncière est ainsi créée. Loin des discours sur la croissance et le développement, la constitution de réserves foncières semble être alors l'objectif principal de certains acteurs. L'État affecte des terres à des intermédiaires qui ne respectent pas leurs promesses de mise en valeur.

Conclusion : capital financier versus capital social : quel avenir pour les terres irriguées ?

En 1991, Bordage intitulait sa thèse sur l'ON « *De la terre, de l'eau et des hommes* ». Revenons sur ce triptyque en analysant comment les hommes s'approprient la terre et l'eau. Les hommes, c'est le facteur qui a longtemps été limitant : faute de main-d'œuvre, l'ON ne pouvait aménager plus de terres et les paysans ne pouvaient pas intensifier. Aujourd'hui, la main-d'œuvre est abondante dans la zone, privilégiée par rapport aux autres régions du Mali, et ce sont maintenant les hommes qui cherchent des terres à cultiver et non plus des terres vierges qui ont besoin d'hommes pour les mettre en valeur. Si les terres irriguées sont devenues rares, c'est parce que l'État n'est plus en mesure de mobiliser le capital nécessaire à de nouveaux aménagements auprès des bailleurs de fonds. Il doit donc faire appel à des investisseurs. Bordage n'avait abordé que de manière indirecte la question du capital, pour aménager et pour mettre en valeur. Aujourd'hui, la recherche des capitaux est centrale. Selon son PDG, « *L'Office du Niger veut se vendre* ». Il cherche à attirer des capitaux pour pouvoir atteindre le rythme d'aménagement souhaité de 20 000 ha/an, et pour pouvoir aller vers une agriculture moderne, compétitive et intensive qui augmentera les productions et atteindra les objectifs de sécurité alimentaire nationaux.

Mais la réalité de la mise en valeur par les nouveaux projets est bien éloignée de ces objectifs. Les conditions d'accès à la terre et les statuts offerts aux différents acteurs se retournent en effet contre l'intention initiale des décideurs. L'acquisition de terres irrigables est normalement conditionnée par l'apport du capital nécessaire aux aménagements. Les grands investisseurs vendent à l'État malien des projets agricoles et laissent croire qu'ils ont les moyens financiers nécessaires à leur mise en œuvre. En fait, beaucoup cherchent surtout à se placer, au sens littéral du mot, dans la course à la terre qui est ouverte. Les promesses techniques apparaissent ainsi plus comme un argument de « vente » que comme un objectif réel. Les acteurs de la zone jouent au sein d'un système foncier pluriel, tout à la fois informel et mêlant les plus hautes instances de l'État. Dans ce contexte flou, les arrangements entre parties sont déterminants. Ils ont pour objet l'appropriation des terres et non leur aménagement et leur mise en valeur pour contribuer à la souveraineté alimentaire du pays, l'objectif politique affiché. Cela assure une certaine stabilité au système, tant que chacun a le sentiment qu'il reste des terres auxquelles il pourra avoir accès, et limite donc les tensions puisque chacun pense qu'il peut encore avoir quelque chose à gagner. Mais l'espace attribuable n'est pas illimité. Pas plus d'ailleurs que l'eau disponible dans le fleuve pour l'irrigation : la course à la terre masque une course à l'eau, qui va être très vite le premier facteur limitant pour les cultures en saison sèche, par exemple les cultures pérennes comme la canne à sucre ou le jatropha, mais aussi le maraîchage, les fourrages, ou le riz de contre-saison. Or, ces cultures sont prévues par les projets portés par les investisseurs privés ou étrangers. Des études récentes (Hertzog *et al.*, 2012) montrent que durant la saison sèche, moins de 30 000 hectares pourront être irrigués à partir de l'eau disponible au barrage de Markala. Cela correspond à seulement 5 % des surfaces attribuées à des investisseurs (attributions valides en 2012). Après la ruée vers les terres, la prochaine étape sera le partage d'une eau, eau que certains investisseurs ont déjà pris la précaution d'inclure dans leurs contrats. Mais les clauses d'accès illimité seront impossibles à tenir par le

gouvernement, compte tenu des utilisations actuelles (Hertzog *et al.*, 2012). Derrière l'objectif d'un développement durable, moderne, se mettent en place des logiques d'appropriation foncière. Un autre enseignement est la difficulté des régulations étatiques. Mais les dynamiques évoluent. Rien n'est figé. Les bailleurs de fonds, sur le modèle du projet MCA, manifestent une volonté de reprendre des investissements. L'échec financier de certaines initiatives va se traduire par une recomposition au profit d'acteurs plus compétents et donc plus modestes. Les problèmes de sécurité vont éloigner les investissements étrangers et favoriser des solutions maliennes, peut être plus centrées sur la satisfaction des besoins locaux. Les arrangements et les transactions informelles vont probablement se multiplier et feront partie du futur de l'Office. En termes de développement, leur institutionnalisation – ou au moins leur reconnaissance – pourrait permettre de faire face de façon plus réaliste aux enjeux fonciers. Cependant, la crise politique que connaît le Mali fait pour l'instant passer au second plan la gestion institutionnelle des terres irriguées. L'arrêt des projets et des financements internationaux risque pourtant d'accentuer les risques : un gouvernement isolé, sans moyen, pourrait, pour répondre à ses besoins en capitaux, faire appel à des investisseurs qui voudraient profiter du relâchement institutionnel. Il est donc important, en termes de recherche, de continuer à suivre l'évolution de la situation et, en particulier, d'étudier les systèmes de gestion informels qui se développent et la façon dont ils s'adaptent à une crise politique et institutionnelle majeure. ■

Références

- Adamczewski A, Jamin JY, 2011. Investisseurs libyens, paysans maliens. *Le Monde diplomatique* 58(690):20-1.
- Bélières JF, Sourisseau JM, Jamin JY, Kuper M, 2002. Le statut foncier. Une appropriation difficile des terres aménagées. In : Kuper M, Tonneau JP, Bonneval P, eds. *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali : succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*. Montpellier : Cirad éditions.
- Bélières JF, Hilhorst T, Kébé D, Sadio Keïta M, Keïta S, Sanogo O, 2011. Irrigation et pauvreté : le cas de

l'Office du Niger au Mali. *Cahiers Agricultures* 20 : 144-9. doi: 10.1684/agr.2011.0473

Beuret JE, 1999. Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural. *Natures Sciences Sociétés* 7 : 21-30.

Borras SM, Franco JC, 2010. From threat to opportunity. Problems with the idea of a "code of conduct" for land-grabbing. *Yale Human Rights & Development Law Journal* 13 : 507-23.

Bouhey A, 2010. Terres arables, une nouvelle ruée vers l'or ? *Revue Internationale et Stratégique* 3 : 79. doi: 10.3917/ris.079.0044

Bourdieu P, 1980. Le capital social. Notes provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* (31) : 2-3.

Bordage JP, 1991. *De la terre, de l'eau et des hommes. Colons et techniciens de l'Office du Niger, 1932-1985*. Thèse de doctorat en sociologie, université F. Rabelais (Tours, France).

Brondeau F, 2011. L'agro-business à l'assaut des terres irriguées. Quelles perspectives de développement dans les systèmes irrigués de l'Office du Niger ? *Cahiers Agricultures* 20 : 136-43. doi: 10.1684/agr.20110472

Chauveau JP, 1997. Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource. In : Contamin B, Memel-Foté H, eds. *Le modèle ivoirien en crise*. Paris : Karthala.

Colin JP, Kouamé G, Soro DM, 2004. Lorsque le *Far East* n'était pas le *Far West*. La dynamique de l'appropriation foncière dans un ancien « *no man's land* » de Basse Côte d'Ivoire. *Autrepart* 30 : 45-62.

Cotula L, Vermeulen S, Leonard R, Keeley J, 2009. *Land grab or development opportunity?* London : IIED, FAO, IFAD.

Coulbaly Y, Bélières JF, Koné Y, 2006. Les exploitations agricoles familiales du grand périmètre irrigué de l'Office du Niger au Mali : évolutions et perspectives. *Cahiers Agricultures* 15 : 562-9. doi: 10.1684/agr.2006.0024

De Schutter O, 2011. How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. *The Journal of Peasant Studies* 38 : 249-79.

Devèze JC, Julien JF, Papazian V, 2003. Grands aménagements hydro-agricoles d'Afrique subsaharienne : poursuivre les évolutions institutionnelles. *Afrique Contemporaine* 205 : 193-203.

Djiré M, 2005. Un peuple, un but, une foi... mais plusieurs droits ? Itinéraire d'une recherche sur le pluralisme juridique, la décentralisation et la sécurisation foncière dans trois villages de la commune rurale de Sanankoroba. In : Hesselting G, Djiré M, Oomen BM, eds. *Le droit en Afrique – Expériences locales et droit étatique au Mali*. Paris : ASC-Karthala.

GRAIN, 2009. *Les nouveaux propriétaires fonciers. Les sociétés d'investissement en tête de la course aux terres agricoles à l'étranger*. Octobre 2009. www.grain.org/article/entries/198-les-nouveaux-proprietaires-fonciers

Hertzog T, Adamczewski A, Molle F, Poussin JC, Jamin JY, 2012. Ostrich-like strategies in sahelian sands? Land and water grabbing in the Office du Niger, Mali. *Water Alternatives* 5 : 304-21.

Hrabanski M, 2011. Souveraineté alimentaire : mobilisations collectives agricoles et instrumentalisations multiples d'un concept transnational. *Revue Tiers Monde* 3 : 151-68.

IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development), 2009. *Executive summary of the synthesis report*. Washington (DC) : Island Press. www.iagassessment.org

Jamin JY, Doucet MJ, 1994. La question foncière dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger (Mali). *Les Cahiers de la Recherche Développement* 38 : 65-82.

Kuper M, Olivry JC, Hassane A, 2002. Le fleuve Niger une ressource à partager. In : Kuper M, Tonneau JP, Bonneval P, eds. *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali : succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement*. Montpellier : Cirad éditions.

Lavigne Delville P, Bouju J, Le Roy E, 2000. *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche*

d'aménagement. Stratégies foncières et bas-fonds au Sahel. Paris : GRET.

Mathieu P, 2001. Transactions informelles et marchés fonciers émergents en Afrique. In : Benjaminsen T, Lund C, eds. *Politics, property and production in the west African Sahel. Understanding natural resource management*. Uppsala : Nordic Africa Institute.

Mendez del Villar P, Sourisseau JM, Diakité L, 1995. *Les premiers effets de la dévaluation sur les filières riz irrigué au Sahel. Le cas du Mali*. Montpellier : IER ; Cirad.

Olivier de Sardan JP, 2008. *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain : Academia-Bruylant.

Schreiger E, 1983. *L'Office du Niger au Mali, la problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone sahélienne*. Wiesbaden : Steiner.

Tall EHO, Traoré M, Gnoumou Y, Bloch P, 2002. *Étude sur la problématique foncière dans les périmètres irrigués au Mali*. Madison : University of Wisconsin-Madison.

Van Kote G, 2012. La course aux terres ne profite pas aux pays du Sud. *Le Monde*. www.lemonde.fr/planete/article/2012/04/27/la-course-aux-terres-ne-profit-pas-aux-pays-du-sud_1692292_3244.html

Von Braun J, Meinzen-Dick R, 2009. Land grabbing by foreign investors in developing countries: risks and opportunities. *IFPRI Policy Brief* 13. www.landcoalition.org/pdf/ifpri_land_grabbing_apr_09.pdf