



HAL
open science

Accès à la terre et à l'eau dans la zone de l'Office du Niger au Mali : les propositions de réforme du Syndicat des exploitants agricoles familiaux

Laurence Roudart, Benoît Dave

► To cite this version:

Laurence Roudart, Benoît Dave. Accès à la terre et à l'eau dans la zone de l'Office du Niger au Mali : les propositions de réforme du Syndicat des exploitants agricoles familiaux . INIDA. Penser une démocratie alimentaire Volume II, pp.291-297, 2014, 9782918382096. hal-01186202

HAL Id: hal-01186202

<https://hal.science/hal-01186202>

Submitted on 24 Aug 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License



Accès à la terre et à l'eau dans la zone de l'Office du Niger au Mali : les propositions de réforme du Syndicat des exploitants agricoles familiaux*

Laurence Roudart

Professeur de Développement agricole, Université Libre de Bruxelles

Et

Benoît Dave

Assistant d'enseignement et de recherche, Université Libre de Bruxelles.

En 2006, le gouvernement du Mali promulgua une Loi d'orientation agricole qui reconnaît l'existence et le savoir-faire des exploitations agricoles familiales, mais qui ouvre aussi la voie à des attributions de terres à de nouveaux acteurs. En effet, l'article 82 de cette loi dispose que « Dans le cadre de la promotion de l'investissement, de la capitalisation et de l'accroissement de la production agricole, des dispositions sont prises pour alléger le coût et simplifier les procédures d'établissement des titres fonciers et de concessions rurales et la conclusion de baux de longue durée pour les exploitants agricoles ». Depuis lors, de très nombreuses attributions de terres ont eu lieu dans la zone de l'Office du Niger, qui est située dans le delta intérieur du fleuve Niger, à plus de 200 km au nord-est de Bamako. L'aménagement de cette zone pour l'irrigation a commencé dans les années 1930. Aujourd'hui, près de 100 000 hectares (ha) irrigués sont mis en valeur par des exploitants familiaux, qui y cultivent du riz principalement et des légumes. La canne à sucre est cultivée dans une grande entreprise de 6 400 ha, employant des ouvriers salariés. Une superficie totale plus étendue pourrait être irriguée mais son estimation varie selon les hypothèses adoptées et les auteurs.

A l'Office du Niger, l'attribution des terres est en principe réglée par le Décret N° 96-188/P-RM, dit Décret de gérance publié en 1996, et par l'Arrêté N° 96-1695/MDRE-SG porteur du cahier des charges correspondant. Ce Décret confère à l'Administration de l'Office du Niger le plein pouvoir de gérer les terres, que celles-ci soient irriguées ou non. Pendant longtemps, cette administration fut sous la tutelle du ministère de l'Agriculture mais, en 2009, elle fut rattachée à un secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, secrétariat qui devint un ministère à part entière en 2011. Mais, les pratiques réelles de tenure de la terre sont parfois

* *In* Penser une démocratie alimentaire Volume II – Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux, F. Collart Dutilleul et T. Bréger (dir), Inida, San José, 2014, pp. 291-297. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)



très éloignées des dispositions du Décret, qui est considéré comme obsolète par la plupart des acteurs et dont la révision est en cours depuis plusieurs années.

Dans cet article, nous présenterons les modalités actuelles d'accès à la terre pour les exploitants agricoles familiaux et pour les nouveaux acteurs. Nous exposerons ensuite les propositions de réforme formulées par le Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger (SEXAGON), ainsi que les résultats des analyses de faisabilité économique et juridique de celles-ci.

1. Des conditions d'accès à la terre très inégales

1.1 Exploitants agricoles familiaux

Conformément au Décret de gérance, la très grande majorité des exploitants agricoles familiaux ont accès à la terre via un *contrat annuel d'exploitation*, renouvelable par tacite reconduction. Le titulaire du contrat doit cultiver et entretenir les parcelles, maintenir en bon état les canaux d'irrigation les desservant, et payer à l'Office du Niger une redevance hydraulique annuelle. Faute de quoi le contrat est résilié et les biens de l'exploitant peuvent être saisis. Certains exploitants sont titulaires d'un *permis d'exploitation agricole*, à durée indéterminée et transmissible aux héritiers ayant participé à la mise en valeur des terres concernées. Les motifs de résiliation de ce permis sont néanmoins les mêmes que pour le contrat annuel, ce qui les rend l'un et l'autre très *précaires* (Keita, 2012). Dans les faits, même si cela est formellement interdit par le Décret de gérance, certains titulaires de contrats ou de permis cèdent leurs droits sur la terre, à titre temporaire contre une somme d'argent annuelle ou bien à titre définitif contre une somme d'argent libératoire. Une sorte de marché informel s'est ainsi développé.

D'après l'enquête que nous avons réalisée en 2011 auprès de 380 agriculteurs, la superficie moyenne des exploitations familiales de la zone est de 3,8 ha et la superficie médiane de 2,6 ha. Il s'agit donc de superficies très faibles, d'autant plus faibles qu'une famille paysanne comporte en moyenne 16 personnes, d'où une superficie moyenne par personne de 0,22 ha (Roudart *et al.*, 2013). Selon Bélières *et al.* (2011), la superficie irriguée par famille baisse de manière très importante depuis la fin des années 1970, au point que l'accès à la terre irriguée est devenu « le principal enjeu pour le devenir de l'agriculture familiale dans cette zone ». Cette analyse est très convergente avec celle du SEXAGON (2009), qui estime que la faiblesse des superficies allouées aux exploitations familiales est la cause principale de leur pauvreté.

1.2 Autres acteurs

Le Décret de gérance prévoit pour les acteurs de l'agro-industrie des modes d'accès à la terre bien différents des précédents. En effet, il prévoit un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans, renouvelable par accord exprès, pour des terres non aménagées. Le preneur doit donc assurer les aménagements hydrauliques et autres, et payer une redevance annuelle. Le Décret prévoit également un bail ordinaire, très semblable au précédent mais d'une durée de 30 ans. Ces baux peuvent être résiliés en cas de non-paiement de la redevance et de non-entretien du réseau hydraulique (Keita, 2012).

Avec la promulgation de la Loi d'orientation agricole en 2006, le Gouvernement a fortement incité les étrangers et les Maliens eux-mêmes à investir dans la zone de l'Office. Ainsi, à la fin de 2010, environ 400 000 ha avaient été attribués à près de 500 investisseurs nationaux : la plupart d'entre eux détenaient des superficies inférieures à 50 ha mais une poignée de compagnies privées avaient acquis des droits sur près de 300 000 ha. De plus,



quelque 470 000 ha avaient été alloués à des projets d'investisseurs étrangers, qui détenaient ainsi des superficies allant de 2 500 à 100 000 ha, assorties de quantités d'eau d'irrigation le cas échéant (Hertzog *et al.*, 2012). Le plus emblématique de ces projets est certainement Malibya, qui attribue 100 000 ha et des quantités illimitées d'eau d'irrigation à des conditions très avantageuses pour la partie lybienne (Collart Dutilleul, 2013).

La plupart de ces attributions furent décidées par le secrétariat d'Etat puis par le ministère en charge du développement de l'Office du Niger, sans consultation des populations locales concernées, sans qu'aucune compensation des dommages ne paraisse prévue, et dans l'opacité la plus totale, les contrats demeurant secrets en général (Oakland Institute, 2011). Sous la pression des médias, d'organisations paysannes et d'autres organisations de la société civile, l'Office du Niger et son ministère de tutelle décidèrent en 2011 d'annuler des contrats portant sur 280 000 ha. Mais, il reste que 600 000 ha ont été attribués, soit plus de 6 fois la superficie irriguée actuelle (Hertzog *et al.*, 2012). Or, d'après de nombreux analystes, une telle superficie ne peut être irriguée compte tenu du débit du fleuve et de l'état du système d'irrigation. Bien sûr, les troubles politiques récents et la guerre au Mali ont imposé un coup d'arrêt à presque tous ces projets, mais pour une durée inconnue. Ces attributions risquent donc toujours de faire surgir de graves conflits pour l'accès à l'eau. D'un autre côté, il s'avère que même avant le début des troubles politiques au Mali, la plupart de ces terres n'avaient pas, ou que très peu, été aménagées, comme si l'objectif des acquéreurs consistait plus à réserver des terres qu'à faire des investissements productifs (Adamczewski *et al.*, 2013).

C'est dans ce contexte incertain et menaçant que le SEXAGON, s'appuyant sur la volonté du Gouvernement d'élaborer une nouvelle politique foncière, a fait des propositions de réforme de l'accès à la terre à l'Office du Niger.

2. Les réformes de l'accès à la terre proposées par le SEXAGON

2.1 Contenu

Le SEXAGON part du constat que les superficies des exploitations agricoles familiales de l'Office du Niger sont en général trop petites pour subvenir aux besoins essentiels des familles paysannes, que leur accès à la terre est précaire, que les nouveaux aménagements réalisés sur fonds publics ou avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux sont très faibles, et que le gouvernement privilégie les attributions de terres à des acteurs affirmant qu'ils vont investir. Dès lors, le SEXAGON propose que les exploitants familiaux, jusqu'à présent bénéficiaires à titre gratuit de leurs parcelles, versent dorénavant, pour l'attribution de nouvelles parcelles, une contribution financière annuelle significative à un fonds d'investissement permettant de financer de nouveaux aménagements destinés aux exploitants familiaux. C'est pourquoi la proposition du SEXAGON a reçu le nom de « Paysans investisseurs » (Dave *et al.*, 2012). En contrepartie de ce versement, limité dans le temps, les exploitants auraient accès aux nouvelles parcelles via un bail emphytéotique sécurisé, transmissible aux héritiers. Le SEXAGON a opté pour ce type de bail plutôt que pour le titre de propriété privée afin d'éviter le développement d'un marché foncier spéculatif et l'éviction de familles paysannes. Pour autant, il souhaite que le bail emphytéotique puisse être hypothéqué en vue d'obtenir du crédit, tout en étant assorti de clauses visant à préserver les intérêts des exploitants familiaux.

2.2 Faisabilité économique

Pour instruire la question de la faisabilité économique de la proposition du SEXAGON, nous avons réalisé une étude mobilisant le concept de *système de production*



agricole, défini comme la combinaison des facteurs de production et des activités productives dans une exploitation agricole (Chombart de Lauwe *et al.*, 1957 ; Mazoyer, 1963). Ce concept fut décliné dans une enquête détaillée auprès de 380 chefs d'exploitations familiales, tirés au hasard dans 19 villages répartis dans 5 secteurs de l'Office du Niger, à raison de 20 exploitants par village. L'enquête a ainsi produit des données quantitatives et des données qualitatives sur le foncier, la main d'œuvre, l'outillage, les bâtiments, les produits et les coûts de chaque culture et de chaque élevage, qui ont permis de calculer le revenu agricole familial de chaque exploitation et d'élaborer des modèles représentant l'évolution de ce revenu en fonction de la superficie cultivée par famille, pour différentes catégories de systèmes de production et de familles.

Cette étude montre que les superficies attribuées aux familles paysannes sont en général très inférieures à celles qu'elles pourraient cultiver. Et que ces familles sont parfaitement capables d'atteindre des revenus suffisants pour tout à la fois couvrir leurs besoins essentiels, investir dans le développement de leur activité agricole et participer à l'investissement foncier. Mais, pour cela, elles doivent disposer pour le moins d'un matériel de culture attelée et d'une superficie irriguée proche de la superficie maximale qu'elles peuvent cultiver, leur permettant ainsi de maximiser leur revenu. La superficie maximale cultivable par une famille dépend de sa taille et de sa composition : il faut compter 5 ha pour une famille comportant une seule cellule maternelle (c'est-à-dire une mère et ses enfants)¹, 8,5 ha pour une famille à deux cellules maternelles, et ensuite 2,5 ha en plus par cellule maternelle supplémentaire. Une autre condition essentielle est que leurs parcelles soient convenablement irriguées et drainées durant la saison des pluies pour y cultiver le riz avec succès, et convenablement irriguées sur un tiers au moins de leur superficie durant la saison sèche afin d'y cultiver du riz et des légumes. L'accès à l'eau et l'accès à la terre sont donc cruciaux.

2.3 Faisabilité juridique

Selon A. Keita, qui a analysé les textes officiels maliens relatifs aux modes de tenure dans le pays et spécifiquement dans la zone de l'Office du Niger, le Code domanial et foncier prévoit bien un bail emphytéotique et un bail avec promesse de vente. Mais, aucune loi, aucun règlement n'encadre le bail rural. De plus, l'Office du Niger est une zone spéciale où c'est le Décret de gérance qui règle l'accès à la terre. Or, ce Décret prévoit un bail emphytéotique pour les acteurs agro-industriels seulement, et il ne prévoit pas l'inscription de ce type de bail dans le Livre foncier du Service des domaines, ce qui le rend non hypothécable.

Dès lors que le Décret de gérance est en cours de révision, et que la Loi d'orientation agricole appelle à l'élaboration d'une loi foncière, le contexte se prête à l'avancée de nouvelles propositions. Celles-ci pourraient inclure un bail emphytéotique de longue durée, renouvelable, transmissible aux héritiers ayant participé à la mise en valeur des terres, passable entre l'Office du Niger et un exploitant agricole familial et devant être enregistré au Service des domaines afin d'être hypothécable. Mais, un tel bail devrait être assorti de clauses s'inspirant de l'expérience de nombreux pays qui ont cherché à préserver les intérêts des exploitants agricoles familiaux et à éviter le développement d'un marché foncier spéculatif,

¹ Le raisonnement est conduit en fonction du nombre de cellules maternelles car un homme peut avoir jusqu'à 4 épouses.



notamment de clauses restrictives quant à la cessibilité du bail, à la sous-location des terres et à leur usage agricole (Keita, 2012).

Conclusion

À l'Office du Niger au Mali, dans un contexte de très nombreuses attributions de terres et d'eau d'irrigation à de nouveaux acteurs, maliens ou étrangers, le SEXAGON demande que les exploitants agricoles familiaux aient accès, par des baux emphytéotiques, à des parcelles irriguées supplémentaires, tout en participant au financement de l'aménagement de nouvelles parcelles. L'analyse de ces propositions montre qu'elles sont parfaitement réalisables du point de vue économique et du point de vue juridique. L'analyse économique montre même que l'attribution de terres, d'eau d'irrigation et de crédits supplémentaires aux exploitations agricoles familiales existantes pourrait conduire le Mali près de l'autosuffisance céréalière. D'un autre côté, la plupart des nouveaux receveurs de terres n'y ont pas, ou que très peu, investi. Pour renforcer la sécurité alimentaire au Mali, la voie des exploitations agricoles familiales est donc la plus crédible.

Références

Adamczewski, A., Jamin J.-Y., Burnod P., Boutout Ly E.H., et Tonneau J.-P. (2013), « Terre, eau et capitaux : investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger ? » *Cahiers Agricultures* 22 (1): 22-32.

Assemblée nationale de la République du Mali. 2006. « Loi N° 06-40/AN-RM portant loi d'orientation agricole ». Bamako (Mali): Assemblée nationale de la République du Mali.

Bélières, J.-F., Hilhorst T., Kébé D., Keïta M. S., Keïta S., et Sanogo O. (2011), « Irrigation et pauvreté: le cas de l'Office du Niger au Mali ». *Cahiers Agricultures* 20 (1): 144–149.

Chombart de Lauwe, J., et Poitevin J. (1957), *La gestion des exploitations agricoles*. Paris: Dunod, 222 p.

Collart Dutilleul, F (2013), « Investissements internationaux et accaparement des terres : la recherche d'un équilibre ». In *Penser une démocratie alimentaire*, 1:83-102. San José (Costa Rica) : INIDA.

Dave, B., Mazoyer M., et Roudart L. (2012), « Paysans investisseurs. La faisabilité économique de la proposition du SEXAGON ». Bamako (Mali): SEXAGON.

Hertzog, T., Adamczewski A., Molle F., Poussin J.-C., et Jamin J.-Y. (2012), « Ostrich-Like Strategies in Sahelian Sands? Land and Water Grabbing in the Office du Niger, Mali ». *Water Alternatives* 5 (2): 304–321.

Keita, A. (2012), « Paysans investisseurs. La faisabilité juridique de la proposition du SEXAGON ». Bamako (Mali): SEXAGON.

Mazoyer, M. (1963), « Les modalités d'application de la recherche opérationnelle en agriculture ». *Revue française de recherche opérationnelle* (27): 107-129.

Oakland Institute. « Comprendre les investissements fonciers en Afrique. Rapport : Mali ». Oakland (Etats-Unis): Oakland Institute.

Roudart, L., et Dave B. (2013), « Superficies agricoles minimales assurant la viabilité économique des exploitations rizicoles familiales de l'Office du Niger (Mali) ». *Cahiers Agricultures* 22 (5): 411–417.



SEXAGON (Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger) (2009), « La position du SEXAGON concernant la question foncière en zone Office du Niger ». Niono, Mali: SEXAGON.