

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : DOUCET, Marie-Jo, JAMIN, Jean-Yves

Titre : « La question foncière dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger (Mali) », in *Les Cahiers de la Recherche-développement*, n°38, pp. 65-83

Editeur : CIRAD-SAR, Paris

Date : 1994



Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
49, rue de la Glacière • 75013 Paris • France
Tél. : 33 1 44 08 67 67 • Fax : 33 1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

La question foncière dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger (Mali)

J. Y. Jamin *, M. J. Doucet **

Introduction

Grand projet d'irrigation, l'Office du Niger a été créé dans les années 30 au Soudan français, actuel Mali, pour fournir du coton à la métropole et justifier la construction d'un chemin de fer transsaharien, ainsi que pour fournir du riz à l'Afrique-occidentale française (AOF). Après l'Indépendance, tous les casiers furent progressivement convertis en rizières pour garantir l'approvisionnement en riz des villes maliennes. L'Office du Niger couvre actuellement 50 000 ha, dont 45 000 cultivés en riz par des paysans, colons venus des villages voisins et du sud du Mali, mais aussi du Plateau mossi (actuel Burkina-Faso). 5 000 ha sont cultivés en canne à sucre, par une régie d'état sino-malienne.

Partagé entre une volonté d'aménagement technocratique et le choix d'une agriculture paysanne, l'Office du Niger a, tout au long de son histoire, oscillé entre deux modes d'exploitation des terres :

- le colonat de petits propriétaires terriens, mus par leurs propres intérêts, sur le modèle de l'agriculture française ;
- la gestion directe par l'Etat, avec mise en valeur par des salariés ou par des métayers étroitement encadrés et pouvant être évincés en cas d'écart au modèle imposé.

* CIRAD-SAR, U.R. Génie agronomique et mécanisation, Montpellier

** IRAM, Paris

65

La question foncière : un aspect négligé dans les années 30

Lors de l'aménagement des terres et de leur lotissement, l'administration coloniale visait la mise en valeur de la terre et de l'eau disponibles. Elle se heurtait au coût des travaux d'aménagement et au manque d'hommes pour réaliser ces travaux et exploiter les casiers (Bélimé 1922 et 1940). Le problème de la propriété de la terre a été ignoré, les concepteurs de l'Office étant certains que l'irrigation apporterait le bien-être aux autochtones. Les adversaires de l'Office eux-mêmes n'ont jamais mis en avant le problème foncier, stigmatisant plutôt le coût de l'entreprise, les conditions de recrutement des colons, leurs conditions de vie dans les casiers et surtout la très faible productivité de l'Office du Niger (Herbart 1939).

Le problème foncier n'aurait d'ailleurs peut-être pas été très aigu, car les terres du delta central nigérien concernées semblent n'avoir été que peu utilisées par le passé. En effet, si des villages lacustres liés à l'empire du Ghâna étaient installés sur ce site il y a plusieurs siècles, au début des années 30 les quelques villages bambaras de la région pratiquaient des cultures pluviales sur les zones hautes, sableuses, et n'exploitaient pas les bas-fonds, recouverts d'une dense végétation arborée (sauf dans le Macina, où quelques villages pratiquaient la riziculture avant l'Office). Quant aux pâturages de décrue des peuls, ils étaient surtout concentrés dans le delta vif (autour de Mopti) et concernaient peu l'Office du Niger (sauf dans l'est de l'actuel casier du Macina), la région de Niono n'offrant que des pâturages d'hivernage, sur sables dunaires. Du point de vue du droit foncier traditionnel, l'Office du Niger a donc, de fait, acquis dans les zones irriguées un droit de propriété, lié au défrichement des terres (droit de hache). Le 15 novembre 1935, un décret du gouverneur général de l'AOF incorporait les terres de la zone, réputées vacantes et sans maître (ce qui ne fut jamais contesté par la suite), au domaine privé de l'Etat (Bordage 1991).

Des orientations initiales restées théoriques

Les aménagements lancés, il fallut arrêter le choix du type de mise en valeur à adopter : un colonat européen, une régie d'Etat, des sociétés privées ou un colonat africain. C'est la solution du colonat africain qui fut retenue. Il fallait transformer ces colons soudanais en petits paysans, propriétaires individuels, pour bâtir une agriculture familiale calquée sur le modèle français, chaque exploitation s'équipant de façon autonome en

mettre en valeur la
terre et l'eau

un bail d'adaptation
provisoire

matériel de traction bovine. La convention du 16 juillet 1937 prévoyait donc que les terres aménagées seraient immatriculées au nom de l'Etat, puis confiées à l'Office, qui n'en assurerait la gestion qu'en attendant leur remise aux colons (Bordage 1991).

Les colons ne furent installés qu'avec une attribution provisoire de terres (le bail d'adaptation), qui, après 10 ans d'exploitation en bon père de famille (selon les directives de l'Office), devait être remplacée par un permis d'occuper, bail d'établissement permanent, transmissible par héritage, faisant du colon l'usufruitier intégral d'un domaine qu'il ne pourrait cependant aliéner, puisque restant propriété de l'Etat. Bien que, dès 1937, une réglementation adéquate ait été arrêtée par le lieutenant gouverneur du Soudan, aucune application pratique n'en sera faite, alors que, à partir de la fin des années 40, de nombreux colons auraient pu prétendre au permis d'occuper, et le réclamaient d'ailleurs avec insistance. Ayant vite compris les limites de leur liberté foncière et technique dans les casiers irrigués, les colons se sont rapidement tournés vers l'exploitation parallèle de terres pluviales, disponibles en quantité dans les zones de sables dunaires entourant les casiers, se les appropriant progressivement par défriche, selon le droit foncier traditionnel (Jamin 1994).

Vers un statut foncier dans les années 50

Les terres irriguées et les zones à aménager à court terme (soit environ 100 000 ha au coeur de la zone de 3 millions d'ha où l'Office devait intervenir) ne furent finalement immatriculées au cadastre par l'administration coloniale qu'en 1953, au nom de l'Etat français et non à celui des attributaires individuels, des associations agricoles indigènes, de l'Office du Niger, ou du territoire du Soudan. Le Territoire et la Fédération protestèrent contre cette option, mais l'Etat argua du fait qu'il avait payé les aménagements. En fait, la perspective prochaine de l'autonomie du territoire semble avoir motivé le déclenchement de ces immatriculations, car l'Office présentait un intérêt stratégique pour l'Empire. En effet, la culture du coton devait permettre à la métropole de s'affranchir des importations des Etats-Unis, le chemin de fer transsaharien était projeté et la production de riz était destinée à nourrir l'AOF. L'Etat, à travers le gouverneur du Soudan français, confia la gestion des terres à l'Office du Niger (la Documentation française 1956).

immatriculation au
cadastre au nom de
l'Etat français

67

un droit foncier
traditionnel acquis
par l'Office

quelques permis
d'occuper sont
attribués

Les résultats des cultures irriguées étaient décevants. Les colons ne respectaient guère les instructions de l'encadrement et ne produisaient pas autant de coton et de riz que les concepteurs de l'Office l'avaient espéré. Le modèle du petit colonat africain et de la traction bovine fut donc progressivement remis en cause, mais, malgré cela, quelques uns des permis d'occuper promis dans les années 30 semblent avoir été attribués au milieu des années 50, après l'immatriculation des terres. Depuis la création du Syndicat des colons et agriculteurs de l'Office du Niger (SCAON) en 1954, sa principale revendication était en effet le droit à la propriété de la terre et des bâtiments. E. Bélime, premier directeur général de l'Office, "remercié" en 1943 du fait de sa sympathie pour le régime de Vichy, soutint d'ailleurs haut et fort le SCAON et ses revendications foncières dans les journaux français. Un arrêté du 31 décembre 1955 du Ministère de la France d'Outre-Mer, réglant l'attribution et l'exploitation des terres aménagées par l'Office du Niger, permettait d'ailleurs l'attribution d'un titre d'occupation permanente, transmissible par héritage, aux colons qui avaient exploité leurs terres pendant 10 ans conformément aux instructions de l'Office ; cet arrêté rappelait également que les évictions étaient du ressort du gouverneur du Soudan et non de l'Office du Niger (Bordage 1991).

Parallèlement, à partir de 1948, inspirés par le mouvement de motorisation alors en cours en métropole, des projets de grande motorisation (gros tracteurs et moissonneuses-batteuses) furent lancés par l'Office du Niger.

Contrairement au cas métropolitain, ce n'est pas l'option individuelle ou coopérative qui fut choisie pour la gestion des précieuses machines importées des Etats-Unis, mais la création de grandes unités de production en régie directe sur une partie des terres (les centres rizicoles mécanisés) ; la main-d'oeuvre utilisée était entièrement composée de salariés (un système identique fut mis en place à Richard-Toll, au Sénégal, à la même période). En 1958, dix ans après son introduction, l'exploitation en régie concernait 21 % des terres de l'Office (Schreyger 1984).

L'Indépendance et la tentation collectiviste

les terres sont
nationalisées

En 1960, l'Indépendance du pays, devenu le Mali, provoqua une crise aiguë avec la France, en particulier pour le contrôle de l'Office du Niger que l'Etat français voulait conserver dans son domaine privé. En 1961, après les menaces maliennes de faire sauter le barrage de Markala (anecdote signi-

les premiers sovkhoses

ficative des enjeux), la France céda finalement l'Office du Niger à l'Etat malien et, en 1962, les terres de l'Office furent nationalisées.

Le régime socialiste alors en place au Mali affirma au fil des ans des options collectivistes très nettes, en particulier à l'Office du Niger, considéré comme "une entreprise clef qui se doit d'être à l'avant-garde de la lutte, et spécialement de la lutte pour la socialisation et la modernisation de l'agriculture" (2ème conférence spéciale de l'Office du Niger, 1968 ; cité par Schreyger, 1984). Un temps délaissées (leur surface avait chuté à 11 % de l'ensemble en 1962), les régies mécanisées (devenues exploitations en régie directe), premiers sovkhoses du nouvel Etat, furent donc à nouveau développées à partir de 1963 avec l'assistance technique des pays du bloc socialiste, pour atteindre 40 % des terres cultivées en 1966. Parallèlement, on imposa aux colons la création de groupements coopératifs (un par unité de production regroupant 200 à 300 familles, c'est à dire plusieurs villages), ainsi que la culture de champs collectifs, considérés comme les champs du Parti par les colons. L'objectif visé était la substitution progressive de la grande exploitation collective aux exploitations familiales (là aussi, le même phénomène fut enregistré au Sénégal à la même période, mais avec moins de contrainte). Dans un village de Kolongo, une collectivisation totale fut même tentée : elle portait non seulement sur l'ensemble des terres du village et sur leur produit, mais aussi sur la vie quotidienne des colons (Bordage 1991). Dans ce contexte, il n'était évidemment plus question de permis d'occuper. Comme le note de Wilde (1968), "la nationalisation des terres en 1962 a mis fin aux polémiques relatives à ce droit de propriété". Les permis qui auraient été distribués avant l'Indépendance pourraient d'ailleurs avoir été confisqués et détruits à cette époque.

Fin 1968, les militaires provoquèrent la chute du régime civil, mais les options "socialistes" perdureront : les exploitations en régie directe continueront à se développer jusqu'au milieu des années 70 ; elles ne seront ensuite abandonnées que très progressivement, pour des raisons économiques plus que pour des raisons idéologiques ; la canne à sucre sera toujours maintenue en régie d'Etat (Schreyger 1984). A travers l'Office du Niger, l'Etat restait d'ailleurs toujours seul maître des droits fonciers : "les casiers sont affectés en jouissance au paysan, l'Etat restant propriétaire et l'Office gérant" (Marchal 1974). Les projets de développement de l'irrigation envisagés au nord-est des casiers actuels (200 000ha devant s'ajouter aux 50 000 ha existants) le seront, jusqu'en 1990, pour une mise en valeur, au

le foncier continu à
appartenir à l'état

69

moins partielle, par le parti unique et ses organisations de masse.

La culture du coton fut abandonnée en 1970. Dès lors, se développèrent des cultures hors casier, le long des drains suralimentés par l'irrigation abondante des rizières (Bouaré 1990). Les terres concernées sont appropriées par les paysans selon le droit foncier traditionnel (nouvelle défriche ou reconversion de champs de culture pluviale défrichés auparavant), même lorsqu'elles font partie des périmètres immatriculés au nom de l'Etat en 1953. Avec le développement des communications et la diversification de l'alimentation des citadins, se développèrent aussi des jardins maraîchers, installés autour des villages sur des terres non irrigables, "conçédées" de manière plus ou moins officielle par l'Office du Niger, qui laissa les colons se les partager sur les bases foncières traditionnelles (Bereté 1990).

mais début de
cultures hors casier

La pression foncière augmente au cours des années 80

Progressivement, des "non-paysans", baptisés localement non-résidants, car n'habitant pas dans les villages des colons mais plutôt en ville, s'introduisirent dans les casiers, reprenant les terres laissées libres par les évictions. Ces fonctionnaires, agents de l'Office du Niger, commerçants ou retraités, cultivaient avec un statut spécial, celui de divers ; ils n'avaient droit qu'à une attribution provisoire de terres (annuelle) alors que celle des colons était (théoriquement) plus pérenne. Parallèlement, la région connaissait aussi à partir du milieu des années 80 un afflux de réfugiés du Nord, chassés de leur région par la sécheresse. Contrairement aux non-résidants, ils ne trouvèrent guère d'attributions dans les casiers irrigués et restèrent à la marge de ceux-ci, constituant ainsi un important réservoir de main d'oeuvre salariée pour les colons (Jamin 1994).

En 1985, le statut divers fut supprimé par le chef de l'État, à la demande des colons soucieux de préserver leurs intérêts fonciers face aux appétits des non-résidants. Mais ces derniers restèrent dans les casiers. Pour ce faire, ils s'inscrivirent en colonisation, sous des noms d'emprunt. Les moyens de travail exigés par l'Office du Niger pour devenir colon (main-d'oeuvre et matériel agricole) n'existaient en général que sur le papier. D'officielle et bien identifiée, la présence des non-résidants devenait ainsi "clandestine" et donc plus difficile à cerner, tout en donnant à ces exploitants le bénéfice des mêmes droits fon-

des non-résidants au
statut spécial

des colons qui
s'organisent

l'Office toujours
souverain

ciers, ou au moins des mêmes espoirs de droits, que les colons "historiques".

Au cours des années 80, la stratégie du parti unique fut de développer les associations villageoises, érigées en ton villageois (du nom des groupes traditionnels de solidarité des jeunes bambaras) pour les plus méritantes. Ces ton devaient devenir l'organisation collective de base du pays : cellule du Parti, unité administrative chargée de la gestion foncière, coopérative de gestion du crédit, de la commercialisation, etc. Mais, en zone irriguée, la situation fut compliquée du fait du poids de l'Office du Niger, peu soucieux de partager ses pouvoirs avec les colons.

En effet, bien qu'en théorie l'Office n'ait eu depuis sa création qu'un pouvoir de proposition des installations et des évictions à l'administration, il a, de fait, toujours constitué (avant ou après l'Indépendance) un Etat dans l'Etat, qui gérait lui-même l'attribution et le retrait de "ses" terres. Dans les casiers irrigués, cotonniers ou rizicoles, ces attributions et réattributions de terres, toujours provisoires depuis 1935, se sont effectuées selon des modalités variables au cours du temps : en fonction du nombre de bouches à nourrir de la famille, puis du nombre de charrues, puis du nombre de travailleurs hommes (hommes valides de 15 à 55 ans), et avec des ratios différents selon les cultures (riz ou coton) et les époques. Les rendements obtenus jouaient aussi un rôle pour les augmentations ou les diminutions de surface, de même que le remboursement des dettes et les bonnes relations avec l'encadrement. En cas d'endettement excessif ou de mauvais résultats répétés, et après l'avertissement des diminutions de surface, était prononcée la sanction finale, l'éviction du colonat. La maison du colon appartenant aussi à l'Office du Niger, elle lui était retirée en cas d'éviction. Les paysans évincés n'avaient (et n'ont toujours) aucun recours ; soit ils regagnaient leurs villages d'origine ("raccourcis" au besoin par l'Office), soit ils s'installaient à proximité de l'Office du Niger, et vivaient alors d'une association d'élevage, de cultures pluviales et de rizières hors casier qui a été mise à mal par la répétition des sécheresses au cours des années 70 et 80 (Fresson et al., 1985).

Le réaménagement remet la sécurisation foncière à l'ordre du jour

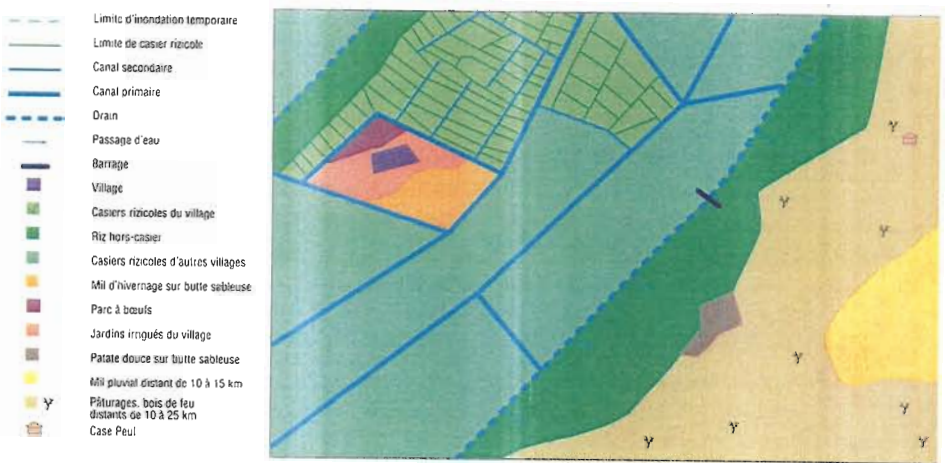
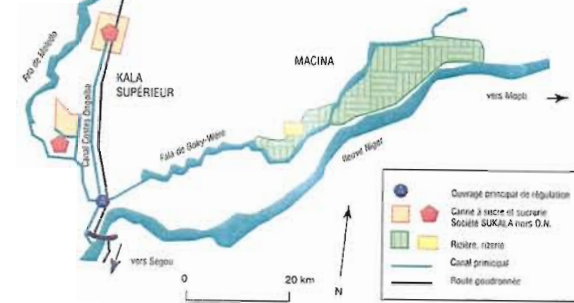
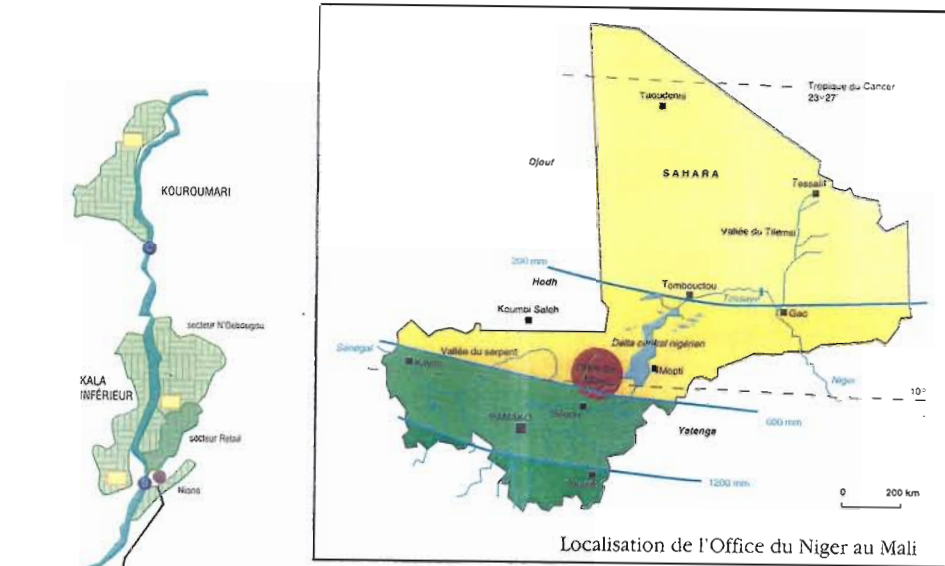
En 1987, le réaménagement de casiers par le projet Retail et la systématisation du repiquage et de la double-culture furent l'occasion de procéder à une réattribution des terres

une lettre d'attribution

concernées, pour ajuster les superficies exploitées à la capacité d'intensification des familles (François, 1986). La base de réattribution fut le nombre de travailleurs hommes (hommes adultes valides), les autres actifs n'étant pas pris en compte. Afin de garantir l'entretien du réseau tertiaire et du planage, et de "compenser" les diminutions de surfaces attribuées (30 % en moyenne), la sécurisation foncière apparut comme une priorité. En attendant l'adoption de nouveaux textes législatifs qui permettraient de la concrétiser, l'Office délivra, à la demande du projet Retail, une lettre d'attribution à chaque exploitant installé ou réinstallé sur le casier réaménagé. C'est actuellement le seul document foncier en possession d'un nombre significatif de colons. Il reconnaît leur présence sur les terres et précise la superficie attribuée à chaque famille. Les jardins firent aussi l'objet d'une attribution officielle, via les associations villageoises. Enfin le projet Retail s'engagea à faire aboutir rapidement les fameux permis d'occuper et, pour en préparer l'attribution, lança le cadastrage des terres. Ce cadastre, interne à l'Office du Niger mais supervisé par un géomètre assermenté, est maintenant achevé pour les zones réaménagées par les projets Retail et Arpon.

Les réductions de surface opérées, qui ont concerné essentiellement des colons anciennement installés, permirent de libérer des terres pour admettre en colonisation de nouveaux exploitants ? Les non-résidents, déjà nombreux dans le secteur, furent les principaux bénéficiaires de cette opportunité. Ils représentent ainsi 40 % des attributaires de la zone réaménagée en 1986/87 (Retail 1) et 30 % de celle réaménagée en 1990/91 (Retail 2) contre moins de 10 % en zone non encore réaménagée (Retail 3). Par contre, très peu de réfugiés du nord ou de paysans des zones sèches environnantes purent obtenir une attribution.

Le projet Retail a, en fait, mis en place plusieurs "situations" foncières, plusieurs catégories de terres ne relevant ni des mêmes obligations de mise en valeur, ni du même accès à l'eau au cours de l'année, ni du même niveau de redevance : soles de simple culture, taxées 42 000 FCFA/ha et réservées au riz d'hivernage (vaine pâture en saison sèche) ; soles de double-culture, taxées 42 000 F/ha en hivernage et 28 000 F/ha en saison sèche, où la double-riziculture est obligatoire ; soles maraîchères, taxées 49 000 F/ha pour l'année. Ces montants, après une forte baisse liée aux bouleversements politiques, devraient être prochainement revus à la hausse pour s'adapter aux coûts réels de gestion et d'entretien.



souplesse dans la
vocation des sols

Le foncier de chaque paysan est réparti et bloqué entre ces trois soles, sans possibilité de transférer des terres de l'une à l'autre, puisque ces soles sont géographiquement distinctes et alimentées en eau de façon différente. La location de parcelles ou le prêt "à prix coûtant" (contre remboursement de la redevance), bien qu'interdits, donnent une certaine souplesse au système. De plus, depuis quelques années, certains villages ont obtenu de l'Office, moyennant paiement de la redevance adéquate, la possibilité de pratiquer une seconde culture riz ou maraîchage en saison sèche, sur une partie des parcelles de simple culture (Coulibaly et al. 1994). A l'inverse, certains paysans choisissent de laisser en jachère leur champ de double culture en contre-saison (mais ils doivent payer la redevance). Cette souplesse dans la définition de la vocation des soles présente cependant des inconvénients, liés à la dispersion des surfaces ainsi cultivées en saison sèche dans tout l'espace irrigable mise en eau de l'ensemble du réseau toute l'année, ce qui complique sa gestion et son entretien, et cohabitation difficile avec les troupeaux qui, en saison sèche, pâturent les pailles des parcelles non cultivées. A terme, on peut aussi s'interroger sur la capacité de la ressource en eau à satisfaire toutes les demandes de double-culture si tous les villages font de même. Une réglementation des pratiques de double-culture semble donc nécessaire. Elle reste à préciser et à négocier, mais elle pourrait s'appuyer sur le nécessaire partage de la ressource en eau et sur l'intérêt d'une gestion mieux organisée de l'espace au plan collectif, pour les gestionnaires des réseaux, pour les riziculteurs et pour les éleveurs.

La sécurité foncière se concrétise au début des années 90

permis ou contrat

Le décret n° 89-090/PG-RM permet l'octroi de droits fonciers pérennes aux paysans de l'Office du Niger. Il prévoit la gestion des terres par les organisations paysannes et reconnaît deux statuts fonciers : celui d'exploitant permanent, titulaire du permis d'exploitation agricole qui sécurise sa situation tant qu'il respecte un cahier des charges normatif, et celui d'exploitant temporaire, passant un contrat annuel renouvelable avec l'Office (Doucet 1991). Les procédures d'application élaborées par l'Office prévoient aussi un permis d'habitation, valable 50 ans pour le sol, et la propriété des constructions faites. Auparavant, les paysans n'avaient aucun droit sur leur logement et en étaient expulsés en cas d'éviction.

selon des critères et
procédures
rigoureuses

Parallèlement, les évictions ont continué : 2 % des exploitants du secteur Retail (zone réaménagée et non réaménagée) furent ainsi évincés en 1990 et 4 % d'entre-eux connurent le même sort en 1991. Du fait des évictions et des réductions de surface opérées dans le cadre des réaménagements, de nouvelles familles ont pu être admises en colonisation. Ainsi, 8 % des exploitants de 1990 étaient entrés en colonisation juste avant la campagne ; de même, également 8 % des exploitants de 1991 étaient arrivés à l'Office au début de l'année.

Fin 1990, le projet Retail mit en place, dans la zone de Niono, une commission foncière associant des cadres de l'Office du Niger et des paysans alphabétisés (en français ou en bambara). D'abord instituée pour assurer la traduction en bambara des textes réglementant le foncier et leur large diffusion dans les villages, cette commission est chargée depuis 1991 d'examiner les demandes de permis d'exploitation agricole, dernier avatar du tant attendu permis d'occuper. Après une première sélection opérée au niveau des associations villageoises (qui doivent avoir auparavant signé une convention particulière de gestion des terres avec l'Office du Niger), la commission vérifie la conformité des demandes et procède alors à une seconde sélection des dossiers, beaucoup plus rigoureuse même si certaines associations villageoises se refusant à toute sélection, renvoient directement à la commission. Les permis sont ensuite délivrés par la direction générale de l'Office du Niger, qui, en principe, ne fait qu'entériner les décisions de la commission. Non-endettement, résidence au village, paiement régulier des impôts, participation aux travaux collectifs et aux assemblées générales de l'association villageoise, rendement minimum de 3,5 t/ha, jouissance des droits civils et civiques sont exigés des candidats. En outre, une fiche de renseignement récapitule les rendements des dernières campagnes, l'endettement, l'équipement, l'entretien du réseau, ainsi que la pratique du planage, du compartimentage, du repiquage, du semis en ligne et de la double-culture (Doucet 1991).

FS

mais peu de permis
délivrés

Vingt-et-un permis d'exploitation agricole ont été délivrés par l'Office du Niger début 1991, avant que les bouleversements politiques nationaux ne bloquent le processus. Dix sept nouveaux permis ont été délivrés fin 1991. La sécurisation foncière concerne donc aujourd'hui une quarantaine de familles, soit 13 % des colons des trois villages de la zone Retail 1, les seuls où la procédure est actuellement appliquée. Sur l'ensemble de l'Office, il n'y a donc que 0,4 % des colons qui ont accès à cette sécurité.

forte demande des associations

A l'heure actuelle, seules un petit nombre d'associations villageoises, notamment des zones réaménagées, ont pu signer avec l'Office du Niger la convention de gestion des terres, alors que la plupart des cent cinquante villages de l'Office du Niger sont candidats à cette convention. Une bonne partie du pouvoir foncier a d'ailleurs déjà été remise, de fait, aux associations villageoises, qui proposent les candidats à l'installation et les paysans à évincer à la commission de gestion des terres. Celle-ci examine la conformité de ces propositions avant de les transmettre à la direction générale de l'Office pour exécution. La pression des bailleurs de fonds pour accélérer la remise du foncier aux organisations paysannes est continue et la mise en place, par le Ministère du développement rural, d'un Observatoire du foncier dont les attributions restent à préciser est en cours.

La pression foncière est de plus en plus forte

des candidats d'origines diverses

Les demandes d'entrée en colonisation sont très nombreuses et émanent de catégories sociales très diverses. A défaut d'installation en colonisation, les "voisins" des casiers irrigués, agriculteurs ou éleveurs des zones sèches, réfugiés du Nord, revendiquent un minimum d'accès à l'eau à travers des petits aménagements. Les demandes de terres émanent aussi de jeunes diplômés chômeurs, d'ouvriers des chantiers de réaménagement, d'agents de l'Office du Niger compressés, de citadins de Ségou ou Bamako. Dans les villages Miniankas, on note même des demandes de parents résidant actuellement dans le sud du Mali, en zone cotonnière, qui sont prêts à la quitter pour venir s'installer à l'Office du Niger. En 1992, le nombre de colons a ainsi augmenté de 4 % dans le secteur Retail, toujours avec une forte proportion de non-résidants, malgré le filtre des associations villageoises.

l'éviction est rare

Parallèlement, les associations villageoises présentent des demandes d'éviction de colons, essentiellement des mauvais payeurs qui ne s'acquittent pas de leurs dettes (l'obtention de mauvais rendements reste un motif possible d'éviction, mais, il est peu utilisé du fait des réaménagements et de la progression du repiquage). Les résidants bénéficient souvent de la solidarité du village, qui leur accorde des délais de paiement, mais la situation est très variable selon les villages. L'éviction d'un colon ne peut normalement être proposée à la commission de gestion des terres et à l'Office qu'après l'accord de la majorité des colons du village réunis en assemblée générale. En 1992, un

seul colon a été évincé dans le secteur Retail (et huit dans le reste de la zone de Niono, soit moins de 1 % des exploitants).

Le poids de l'organisation collective face aux droits des individus

les associations se substituent à l'Office

Les schémas fonciers qui se mettent en place restent toujours très liés à la collectivité, avec un pouvoir important des associations villageoises pour l'attribution individuelle et les évictions, qui se substitue à celui de l'Office du Niger. Les liaisons entre pouvoir foncier et rôle dans le crédit restent de fait les mêmes que au temps de la toute puissance de l'Office du Niger : la sanction du non remboursement persistant des dettes est toujours l'éviction. Même si certains villages ont mis en place des procédures permettant de "donner leur chance" aux endettés, dans d'autres villages certains paysans dénoncent les possibilités de "règlement de compte" avec les opposants, que le pouvoir foncier donne aux associations villageoises (Yung et Sada-Tailly 1992).

La gestion de l'eau impose des règles collectives et donc des contraintes incontournables sur l'utilisation du foncier en zone irriguée et sur sa répartition en différentes soles n'ayant pas les mêmes vocations culturelles. Mais on peut s'interroger sur l'existence d'un lien réglementaire d'une part entre non-paiement de la redevance hydraulique et éviction, et d'autre part le fait que la caution solidaire pour le crédit agricole soit assurée par les mêmes associations qui gèrent le foncier, ce qui aboutit à retirer le droit d'usage de la terre en cas d'endettement. A l'inverse, si la sécurisation foncière individuelle allait plus loin, il faudrait pouvoir protéger les paysans des appétits fonciers des non-résidants et des groupes privés, qui disposent de moyens financiers beaucoup plus importants que la plupart des colons, et dont il n'est pas certain qu'ils assureraient une mise en valeur des casiers plus rentable pour la collectivité nationale.

des règles contraignantes

Des incertitudes demeurent

Après 60 ans de remise en cause permanente de l'assise foncière des colons, on assiste à un mouvement réel de transfert de la gestion foncière aux organisations paysannes. Mais, malgré des décennies de promesses et de longues procédures, la sécurité foncière individuelle ne touche encore qu'une très faible minorité de colons. Les modes de gestion qui se mettent en place sont encore marqués par le poids de la collecti-

77

vité, et par la permanence de la liaison entre foncier et crédit, qui relativise le caractère inaliénable de la terre.

De plus, les fondements du transfert entrepris sont très fragiles : d'une part, l'Office du Niger n'aurait en fait aucun pouvoir légal pour concéder des terres immatriculées au nom de l'Etat et dont il n'est lui-même qu'affectataire ; d'autre part, les associations villageoises, par lesquelles doivent transiter les demandes de permis, n'ont pas d'existence juridique clairement définie. Des doutes ont aussi été émis sur la validité juridique des dispositions de sécurisation foncière mises au point à l'Office du Niger au regard du Code domanial et foncier en vigueur. Cela a eu pour conséquence de figer le processus de sécurisation foncière engagé. Un important travail juridique, associant juristes, représentants de l'État et représentants des paysans, est probablement nécessaire pour qu'enfin les colons puissent accéder à une forme de propriété ou de concession des terres qui ne soit pas juridiquement contestable. Le statut des parcelles hors casier, celui des zones marginales à usage collectif et celui du réseau d'irrigation et de ses abords, mais aussi celui des zones de pâturage et de culture pluviale entourant les casiers, demanderaient aussi à être précisés.

Des décisions plus radicales, et ayant une assise juridique moins discutable, ont été prises plus tôt au Sénégal (dès 1986) ; un rôle important a été dévolu aux communautés rurales (correspondant à l'arrondissement), pour effectuer des attributions individuelles ou à des groupements d'intérêt économique ; cela a permis une "explosion" de nouveaux aménagements, réalisés par les paysans et des "néo-ruraux". En Mauritanie, un processus marqué par une compétition foncière acharnée, a conduit à donner la priorité à l'installation de privés, en général extérieurs à la zone, l'objectif étant d'augmenter la production de riz totale (sans souci d'intensification), avec des méthodes plus "efficaces" que le petit paysannat, ce qui a permis à des exploitants allogènes "d'occuper le terrain".

Le Mali, qui partage avec ces deux pays les eaux du Fleuve Sénégal, gagnerait à analyser l'expérience de ses voisins, en particulier le dynamisme qui a pu être insufflé à l'irrigation, mais aussi les problèmes sociaux que ces mesures ont posés. L'analyse de l'expérience du Maroc, où une importante agriculture irriguée s'est développée depuis longtemps sur la base de la propriété privée, pourrait aussi être intéressante (Jouve 1993).

Conclusion

L'histoire de l'Office du Niger montre que la question foncière ne saurait être considérée de façon isolée ; elle est très liée aux options politiques générales de l'État, et en particulier aux choix effectués en matière de commercialisation, de crédit rural, d'investissement et de transfert des responsabilités. Les expériences extérieures doivent donc être analysées à la lumière de l'histoire de l'Office du Niger pour pouvoir être mises à profit.

Cette histoire montre surtout que, de petit colonat africain en grande régie mécanisée, d'attribution provisoire en contrat annuel, de promesses de permis d'occuper en permis d'exploitation agricole "inaccessible" ou "non valide", de transfert en éviction et de réaménagement en réattribution, les colons de l'Office du Niger n'ont finalement jamais eu aucun droit sur des terres que certains d'entre-eux cultivent depuis près de 60 ans.

En attendant une refonte des textes législatifs qui permettrait de procéder à des attributions juridiquement incontestables, ce qui risque de prendre du temps, l'État pourrait, à travers l'Office du Niger, honorer les promesses faites dans les années 30, en reconnaissant, individuellement, le droit à la terre de tous les exploitants installés en colonisation depuis plus de 10 ans. Une telle reconnaissance éviterait aux associations villageoises de "plonger" dans la logique des évictions pour endettement qui peut conduire à des abus et à de fortes tensions sociales, tout en permettant de mettre de côté le cas des non-résidents, installés en colonisation seulement depuis 1985. Cela impliquerait évidemment de revoir les modalités de gestion du crédit agricole, pour que le remboursement des dettes puisse être garanti par d'autres moyens que l'éviction. On pourrait par exemple penser à une séparation du droit foncier et du droit d'eau, qui ferait qu'un mauvais payeur pourrait être privé de l'accès à l'eau, sans, dans un premier temps, être dépouillé de son fonds. Une telle déconnexion est d'ailleurs amorcée à travers la notion de sole, puisqu'une parcelle située dans la sole de simple culture n'a pas le même accès à l'eau, au cours de l'année, qu'une parcelle de double culture, alors que le fonds et l'aménagement sont les mêmes.

Une reconnaissance foncière massive aurait-elle pour autant des conséquences directes sur le comportement des agriculteurs en matière d'entretien des réseaux tertiaires et du planage ? C'était bien là un objectif majeur de l'Etat, de l'Office, des bailleurs de fonds et des projets au départ. Or, à la lumière de l'expérience du projet Retail, la liaison entre sécurisation foncière et entretien n'apparaît pas aussi évidente, au moins à l'échelle de quelques années. L'organisation collective et financière de l'entretien des réseaux en général pourrait aussi être un déterminant majeur de leur pérennité, comme l'ont montré les

inondations récentes en Camargue, qui ont eu des conséquences très différentes d'une rive à l'autre du Rhône, en fonction de cette organisation et de ses effets sur l'entretien.

Un doute persiste d'ailleurs sur l'intérêt des agriculteurs pour la sécurisation foncière proposée. En effet, alors qu'un important travail d'information et de formation a été mené, on a constaté, avant même que ne s'installe le "doute juridique", qu'un nombre significatif d'exploitants, remplissant pourtant toutes les conditions pour obtenir un permis d'exploitation agricole, ne prenaient pas la peine de le demander. L'État, l'Office du Niger, les bailleurs de fonds, les projets et les juristes seraient-ils passés, dans leur recherche d'une sécurisation foncière en bonne et due forme, orientée principalement vers la garantie de l'entretien des aménagements et la pérennité de l'intensification, à côté des objectifs essentiels d'une bonne partie des agriculteurs et de leur conception de la question foncière ?

D'autres questions fondamentales restent aussi posées. Comment prendre en compte les populations de la zone qui n'ont aucun accès officiel à l'irrigation ? Comment, dans l'avenir, répartir une ressource qui sera, au moins en saison sèche, aussi disputée que la terre, l'eau ? Comment, par quelle répartition spatiale des cultures et donc par quelles règles collectives d'assolement, gérer la co-existence de l'agriculture et de l'élevage en saison sèche ? La question foncière en zone irriguée ne peut donc être réduite au seul problème de la propriété du sol. Elle est étroitement liée à la répartition, entre parcelles et au cours du temps, de l'accès à l'eau, et à la gestion collective de l'espace ; mais aussi, il ne faut pas l'oublier, aux investissements que la puissance publique réalise pour valoriser ces ressources.

Bibliographie

- Les auteurs se sont appuyés sur les travaux menés par le projet Retail, l'Office du Niger et la commission foncière de la zone de Niono. Les archives de l'Office du Niger ont été consultées à Ségou et à Nogent sur Marne (documentation coloniale du CIRAD-CA).
- BÉLIME E., 1922. Les irrigations du Niger. Discussions et controverses. Paris, France, Publications du Comité du Niger, 116 p.
- BÉLIME E., 1940. Les travaux du Niger. Paris, France, Gouvernement Général de l'A.O.F., 220 p.
- BERETÉ O., 1991. Le maraîchage au projet Retail : analyse des pratiques des agriculteurs, et identification des principales contraintes. Quel peut être l'appui du projet aux paysans. Paris, France, INA-PG/Projet Retail, 92 p.
- BORDAGE J.M., 1991. De la terre, de l'eau et des hommes.

- Colons et techniciens de l'Office du Niger, 1932-1985. Thèse de l'Univ. F. Rabelais. Tours, 980 p.
- BOUARÉ D., 1990. Etude sur les hors-casiers des villages de Tisana (Secteur Sahel, partiteur N9) et Ndilla (Village hors-Office du Niger). Niono, Mali, Office du Niger/Projet Retail, 15 p.
- COULIBALY C., 1992. La gestion des terres à l'Office du Niger: d'une logique de domination à une logique de développement ? Bamako, IMRAD/Ministère de l'Agriculture, 4 p.
- COULIBALY Y., TRAORÉ D.K., BAH S., TRAORÉ O.B., 1994. Cohabitation agriculture intensive et élevage extensif. Le cas du Projet Retail à l'Office du Niger. Niono, Mali, Office du Niger-Projet Retail, 30 p.
- LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, 1956. L'Office du Niger. Notes et études documentaires n° 2240 du 12 décembre 1956. Paris, Ministère de la France d'Outre-Mer, 52 p.
- DOUCET M.J., 1991. Gestion du foncier à l'Office du Niger. Ségou, Office du Niger, 9 p. + annexes.
- FRANÇOIS G., 1986. Intensification rizicole, sécurisation foncière et organisation paysanne à l'Office du Niger. L'approche du projet Retail. In : Actes du séminaire "Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production". Montpellier, France, CIRAD-DSA, p. 16-19.
- FRESSON S., LELIER J.C., BENHAMOU J., RUF T., AMSSELLE J.L., BAGAYOKO D., 1985. Evaluation de l'Office du Niger, Mali. Paris, France, MRE-C.D., coll. Évaluations, 400 p.
- HERBART P., 1939. Le chancre du Niger. Paris, Gallimard, 124 p.
- JAMIN J.Y., ZERBO A.D., BERETÉ O., SANOGO M.K., KEITA M., 1990. Conditions de l'intensification de la culture irriguée dans les grands périmètres sahétiens: l'expérience du Projet Retail à l'Office du Niger. Les Cahiers de la Recherche Développement, n° 27, p. 47-60.
- JAMIN J.Y., 1994. De la norme à la diversité : l'intensification rizicole face à la diversité paysanne dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger (Mali). Thèse INA-PG, Paris, 255 p. + annexes
- JOUBE P., 1993. Adaptation des systèmes de production à l'aridité au Maroc et au Sahel. Thèse d'univ. Montpellier III, 188 p. + annexes.
- MARCHAL, J.Y., 1974. L'Office du Niger, îlot de prospérité paysanne ou pôle de production agricole ? Revue canadienne des études africaines, 8 (1) : 73-90.
- SCHREYGER E., 1984. L'Office du Niger au Mali, 1932 à 1982. La problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel. Wiesbaden, Steiner, 394 p.
- DE WILDE J.C., 1968. L'Office du Niger, une expérience d'agriculture irriguée. In : Expériences de développement en Afrique Tropicale, tome III (Pays divers). Paris, France, Maisonneuve et Larose, p. 7-71.
- YUNG J.M., SADA-TAILLY P., 1992. Objectifs, stratégies, opinions des riziculteurs de l'Office du Niger. Montpellier, CIRAD-SAR, 101 p. (document interne).