
Le droit de la terre et les politiques agricoles du Mali après l'indépendance (1960-2008)

Au Mali, en 1969, le secteur primaire représentait 49,4 pour cent du produit intérieur brut, le secteur secondaire 15,9 pour cent de ce produit et le secteur tertiaire 34,7 pour cent du PIB¹. Compte tenu de ces chiffres, l'importance du foncier constitue une réalité depuis les premières heures de l'indépendance au Mali.

Dans notre introduction générale, nous avons défini le foncier comme « l'ensemble des règles par lesquelles la partition de cet espace intervient selon des modalités conditionnées par le rapport social » (Moulai 2003:25). Nous avons aussi postulé que le problème du droit foncier consiste à déterminer les liens existant entre la terre et une ou plusieurs personnes afin de savoir qui peut prétendre à un certain droit sur le sol, et selon quelles modalités. À partir de là, nous pouvons considérer le droit de la terre comme étant l'ensemble des règles applicables aux liens susceptibles de s'établir entre les personnes, physiques ou morales, publiques ou privées, et les terres envisagées comme des sols (RocheGude 1976).

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, en dépit des efforts de mécanisation de la zone ON et de l'édiction de textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion des terres au Soudan, le colonisateur n'a pas réussi à avoir la maîtrise totale de la paysannerie pour faire prospérer selon ses souhaits sa culture de rente. Les paysans ne se sont pas emparés efficacement des techniques et de l'esprit de développement qui en découlait. Les textes législatifs et réglementaires, sans être totalement rejetés, ont été adoptés selon le bon vouloir des paysans ou ont été simplement négligés. C'est dans cette situation, que le Soudan français a conquis son indépendance en 1960.

Plusieurs auteurs ont avancé que l'utilisation des forêts au niveau national passe généralement par trois stades : l'exploitation non réglementée ou désordonnée, la protection, la conservation ou l'intendance. Pour eux, le stade de protection consiste à donner la forêt en gestion professionnelle en réduisant ou en bloquant

le déboisement, et en entamant la restauration de la forêt après sa surexploitation. Le stade de conservation n'est atteint qu'une fois que les avantages de la protection ont été bien compris et que les ressources forestières peuvent être gérées de façon durable (Elliot 2001).

Depuis l'Antiquité, en 700 av. J.-C. en Assyrie, on a trouvé les premiers témoignages de mesures de conservation de la forêt, où des réserves de gibier étaient constituées par décret pour les chasses royales (Dixon et Sherman 1991). Vers 300 av. J.-C., en Chine, les forêts ne servaient pas uniquement à la chasse (Waley 1939). Entre 1200 et 1500, de vastes territoires forestiers ont été défrichés au profit de l'agriculture et pour procurer du combustible à l'industrie sidérurgique. À la même époque, il existait parallèlement en Europe et ailleurs des traditions profondément enracinées d'aménagement de forêts et de parcs pour leur protection.

Entre 1500 et 1700, il y eut la « révolution scientifique » ; en 1543, Copernic publia *De revolutionibus Orbium Coelestium Libri* qui mit en question l'une des doctrines de base de la cosmologie médiévale à savoir que le soleil et les autres astres tournaient autour de la terre. Cet ouvrage fut à l'origine d'un processus appelé « révolution scientifique » qui a duré environ deux cents ans. Ce fut une période au cours de laquelle la nature fut considérée comme une machine régie par des lois universelles. Cette révolution scientifique a provoqué un changement d'attitude envers la forêt. Contrairement aux croyances du Moyen Âge, les forêts, comme tous les autres éléments de la nature, pouvaient être étudiées et analysées en fonction de certaines lois naturelles. Par conséquent, l'homme serait en mesure de les gérer pour mieux en tirer profit. Ce qui impliquait que la gestion conservait les forêts pour l'avenir. L'homme avait compris comment fonctionnait la machine forestière.

L'application de ces idées « scientifiques révolutionnaires » relatives à la conservation des forêts a favorisé l'émergence de plantations d'arbres pour des raisons économiques en Angleterre à la fin du XVI^e siècle et au début du XVII^e siècle. En France, en 1661, Louis XIV et son ministre des finances, Colbert ont entrepris et institué des révisions d'administration forestière et des lois dans le but de renverser l'amenuisement du couvert forestier causé par la surexploitation. C'est ainsi que l'ordonnance royale prise par Colbert à cette époque gérait la forêt et les ressources naturelles y afférant. Elle donna naissance au droit foncier et au droit de l'environnement de la France, de l'Afrique-Occidentale française et de l'Afrique-Équatoriale française. C'est à partir de cette ordonnance que le premier code français relatif à la gestion des ressources naturelles fut élaboré en 1827.

Ce code forestier a géré les ressources naturelles au Mali jusqu'au décret du 4 juillet 1935 définissant le régime forestier en Afrique-Occidentale française². Ce texte est resté en vigueur en République du Mali jusqu'en 1968 où le premier texte juridique, la loi numéro 68 – 8/ANRM du 17 février 1968, fut élaboré et adopté. Les différents textes relatifs à la gestion des ressources naturelles en

vigueur au Mali trouvent donc leur origine dans les lois Colbert du XVII^e siècle. Ce n'est qu'en 1986 qu'un code domanial et foncier abrogé par la loi n° 95 – 003 et 95 – 004 du 18 janvier 1995 vit le jour. Cette loi aussi fut modifiée en 2000.

Le régime foncier, en général, est l'ensemble des textes qui gèrent le foncier. Au Mali, nous avons le Code forestier, le Code de pêche, le Code de chasse, le Code minier, le Code de l'eau, le Code domanial et foncier et le Code des collectivités territoriales. C'est le Code domanial et foncier qui constitue le socle de la législation malienne en matière de gestion des ressources naturelles. Pour une bonne gestion de ces ressources, il faut qu'il y ait une harmonie entre les différents textes. Il existe une certaine harmonie entre le Code de l'eau et celui des domaines et du foncier alors que les autres sont contradictoires avec ce dernier.

Pour appréhender la situation foncière au Mali à l'époque de l'après-indépendance, nous examinerons d'abord dans une première section les législations foncières de l'après-indépendance avant de nous pencher sur les politiques agricoles et foncières du Mali-ON et CMDT dans la section II.

Les législations foncières de l'après-indépendance

Alain Rochegude (1977) a fait une analyse concise des premières législations du Mali indépendant. Après l'indépendance, dans les domaines du droit à la terre, comme d'ailleurs dans la quasi-totalité de la législation malienne, c'étaient les anciennes législations coloniales qui étaient toujours en vigueur dans le nouvel État. Dans cette section, nous aborderons les législations maliennes à partir de l'indépendance jusqu'à 1986, année d'élaboration et de mise en vigueur du Code domanial et foncier, puis les législations de la période allant de 1986 à 1992.

Les législations foncières maliennes de 1960 à 1992

Cette période est essentiellement dominée par les législations coloniales, les ordonnances n° 22 CMLN du 24 mars 1972³ portant institution des opérations de développement rural, et celle n° 27 CMLN du 31 juillet 1974 portant incorporation au domaine de l'État du Mali des titres fonciers abandonnés pendant dix années consécutives ou acquis depuis dix ans et non mis en valeur, et leurs décrets d'application.

Les textes juridiques de l'indépendance à 1986

En matière domaniale foncière au Mali, de 1960 à 1986, le décret de 1932 sur l'immatriculation, les décrets de 1955 et 1956 sur le domaine et le régime des successions, et la réglementation du permis d'habiter en zone urbaine, demeurent les dispositions essentielles de l'après-indépendance.

Depuis l'accession à l'indépendance de la République du Mali, un certain nombre de textes ont été publiés qui ont trait au droit de la terre, mais qui ne

constituent que des accessoires des précédents, c'est-à-dire des textes coloniaux. Les autorités maliennes de l'époque n'ont entrepris aucune réforme générale du système juridique en général, et foncier en particulier, malgré l'évolution économique et sociale et surtout malgré la politique socialiste du régime du nouvel État.

Avant le coup d'État de 1968, il y a eu des textes accessoires, telle la loi n° 61-30 AN-RM de l'année 1961, relative au foncier. Six ans après le coup d'État, ce texte fut abrogé par l'ordonnance n° 27 CMLN du 31 juillet 1974 portant incorporation au domaine de l'État du Mali des titres fonciers abandonnés pendant dix années consécutives ou acquis depuis dix ans et non mis en valeur et son décret d'application n° 143 PG-RM du 14 août 1975 (J.O. RM 1975:174). Avant cette ordonnance, il y en eut une autre dont le numéro est 22 CMLN du 24 mars 1972 portant institution des opérations de développement rural (J.O. RM 1972:107) ; et son décret d'application n° 33 PG-RM du 25 mars 1972 (J.O. RM 1975:107).

L'ordonnance de 1974 retirait au droit de propriété privée cette stabilité qui caractérisait l'institution du Code civil français. Quant à l'ordonnance relative aux opérations de développement rural, elle a suscité une dynamique profonde de mutation du monde paysan par la modernisation des structures mais surtout par l'importance donnée à la monétarisation de l'économie rurale⁴. L'approche économique collective de l'ancien régime, inspirée des coutumes, céda le pas à l'individualisme occidental, qui constitue le produit immédiat de l'idée de rentabilité financière introduite dans les campagnes. L'approche économique de cette ordonnance devait avoir un impact certain, du moins psychologique, sur la population paysanne et peut-être même sur l'organisation foncières des terroirs. Mais quelques années plus tard, il devint évident que les dispositions prises par les autorités maliennes n'avaient de sens que parce qu'elles avaient posé les premiers jalons du processus de la propriété individuelle des terres que le colonisateur avait atténuée par la reconnaissance partielle des droits coutumiers des indigènes. Dans la pratique, à part dans les régions urbaines et les régions aménagées du Delta intérieur, ces textes resteront caducs dans la pensée et la vie de tous les jours du paysan. La remise en cause du droit de propriété pour des critères économiques ne présente d'intérêt que dans le contexte juridique plus général du droit de propriété du Code civil français ou de l'immatriculation (Rocheude 1977:723).

Ces premières réformes de la première décennie du régime socialiste et surtout celles de la deuxième décennie, sous le régime militaire, accordaient le monopole de la propriété de la terre à l'État. C'est l'État qui pouvait accorder des droits plus ou moins analogues à un titre de propriété privée. Ces textes ignorent donc les pratiques locales de gestion foncière : s'ils ne les abolissent pas, ils les sous-estiment. Ainsi, l'État a la prétention de contrôler la gestion de toutes les terres même s'il n'a pas les moyens d'exécuter cette tâche de façon efficace.

Les législations foncières maliennes de 1986 à 1992

La période 1986-1992 est dominée par l'adoption et la mise en application du Code domanial et foncier (CDF) qui a vu le jour en août 1986 en réaction aux textes précédents et en particulier à leur ignorance par la majorité de la population rurale dans ses pratiques de tous les jours. Le législateur a posé la loi n° 86-91/AN-RM du 1er août 1986 portant code domanial et foncier, non seulement comme une grande charte d'occupation et de gestion des ressources foncières mais aussi comme un outil de développement. Pour ce faire, le Code domanial a reconnu formellement l'existence de droits coutumiers individuels ou collectifs. Mais cette reconnaissance formelle est marquée par une certaine hésitation du législateur, car sur un total de 344 articles, seuls huit articles (de l'article 127 à 134, section VII du titre III), parlent du droit coutumier.

L'État, tout en confirmant à l'article 127 les droits coutumiers à l'alinéa 1, sous réserve que l'État n'ait pas besoin des terres sur lesquelles ils s'exercent, s'empresse de préciser à l'article 132 :

À compter de l'immatriculation, les droits coutumiers individuels ou collectifs disparaissent pour laisser place au régime juridique de la propriété foncière tel que défini au titre IV [...] Les anciens détenteurs coutumiers voient alors leurs droits transformés en simple droit d'usage sur les terrains et en un droit à indemnité lorsque l'État disposera desdits terrains.

Auparavant, l'article 127 insistait sur le fait que « les terres non immatriculées, détenues en vertu de droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement, font partie du domaine privé de l'État ». Comme nous le voyons, l'État donne de la main droite la reconnaissance au droit coutumier, puis la retire avec la main gauche. Par les articles 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133 et 134 de la section VII du chapitre I du code domanial et foncier, l'État réintroduit l'immatriculation comme condition d'appropriation réelle et cause de disparition du droit coutumier. Il pose le principe d'intérêt général ou d'utilité publique, qui se trouvait dans les textes coloniaux, comme étant le moyen de disposition par l'État des terrains sur lesquels s'exercent des droits coutumiers ; et il revient également sur la notion de mise en valeur.

Quant à la concession, l'article 130 du CDF précise que :

Lorsqu'une demande de concession rurale porte sur des terrains grevés de droits coutumiers, les détenteurs de ces droits peuvent en faire abandon ou solliciter la concession à leur profit. L'abandon est constaté par un procès-verbal dressé par l'administration. À défaut d'abandon ou de demande de concession par le détenteur de droits coutumiers, l'État peut disposer librement du terrain moyennant le versement préalable d'une indemnité dont le montant est fixé par accord amiable entre les parties. Faute d'accord, il sera fait appel à la commission instituée à l'article 51 ci-dessus. L'indemnité porte sur les constructions ou aménagements de caractère immobilier et plantations⁵.

Le CDF de 1986 fait donc de la domanialité un principe de base que l'on trouvera dans tous les autres textes législatifs et réglementaires maliens : la décentralisation, la gestion des ressources naturelles, la domanialité du domaine forestier et la domanialité des eaux, etc. L'État malien se considère comme le maître et le gérant de toutes les « terres vacantes et sans maître » car, par la définition extensive de son domaine privé, il englobe aussi bien les terres immatriculées en son nom que les non immatriculées. La propriété étatique est ainsi érigée en principe général de droit.

Comme l'affirme l'article 130 du CDF, à la campagne, la concession rurale constitue la seule procédure visant la conversion d'un droit d'usage provisoire en un droit réel de propriété privée. La procédure est la suivante : 1°) la consultation du Conseil du village où se situe le terrain ; 2°) le demandeur s'adresse à l'administration s'il y a accord de principe ; 3°) ensuite il y a une enquête publique pour purger les droits qui pèsent sur la parcelle. Après cette étape, survient une première immatriculation au nom de l'État et enfin, dernière étape, la concession rurale est attribuée au particulier demandeur. Cette concession rurale est accompagnée d'un cahier des charges qui fixe les conditions de la mise en valeur dont le délai est généralement établi à trois ans. Ainsi, après constatation de la mise en valeur de la parcelle, elle peut être immatriculée au nom de l'intéressé.

Parmi les lacunes du code domanial et foncier de 1986, nous avons la maximisation de la propriété d'État au détriment de la grande majorité de la population qu'est la paysannerie ; les activités pastorales sont passées sous silence malgré l'existence du décret 65 PG-RM du 21 mai 1973 portant réglementation des pâturages et points d'eau du Gourma ; les « droits coutumiers » ne sont pas définis et leur reconnaissance est ambiguë lorsqu'il est soutenu péremptoirement à l'article 127 que les droits coutumiers sont confirmés pour autant que l'État n'ait pas besoin des terres sur lesquelles ils s'exercent. Cette disposition peut être exploitée par les personnes qui connaissent et comprennent le droit à travers les articles 129⁶, 130 et 133⁷, qui organisent la faillite des droits coutumiers sans compter sur leur vitalité ; enfin, les domaines de compétence des différentes juridictions, à savoir la juridiction judiciaire, la juridiction administrative et la juridiction civile peuvent se chevaucher dans la pratique tout comme dans les textes. Ce qui peut entraîner une confusion dans la gestion des conflits liés au foncier.

Le code de 1986, malgré sa relative perfection par rapport aux textes précédents, enferme trop de contradictions. D'ailleurs, son décret d'application n'a vu le jour qu'en 1992, afin qu'il puisse être suivi par les populations. Ainsi, pendant tout le temps qu'il a vécu, de sa naissance en 1986 jusqu'en 1992, il n'était pas appliqué et était d'ailleurs ignoré de la population, sauf dans les grandes villes. Dans les campagnes, c'est le droit coutumier qui était et qui est toujours usité. Face à cette situation, le code a été modifié en 2000 pour donner naissance à l'ordonnance n° 00-027 du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier, qui fut d'ailleurs relue et modifiée par la loi n° 02-008/du 12 février 2002.

Les législations foncières maliennes de 1992 à 2008

L'ordonnance n° 00-027 du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier

Face aux insuffisances, aux contradictions et à l'insistance du code de 1986 sur les sanctions et les répressions, il a été relu en 2000 : c'est l'ordonnance n° 00-027 du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier qui le remplace. Ce texte fait une simple relecture du code domanial et foncier de 1986 et revient avec quasiment le même contenu, qui a été simplement décomposé. La prise en compte de l'intérêt de la grande majorité paysanne y est toujours faible.

Une fois de plus, malgré la confirmation du droit coutumier, il peut faire l'objet d'une enquête publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers qui constate l'existence et l'étendue de ces droits⁸. Dans la pratique, le résultat est l'ambiguïté juridique, qui mène souvent à l'opposé de ce que le législateur prétend atteindre, à savoir une sécurisation des utilisateurs de l'espace rural. Ainsi, dans certains cas, ni les droits coutumiers des villageois, ni les droits attribués à des allochtones par l'État ou à travers un projet, ne sécurisent les exploitants dont les droits ne se trouvent nulle part définis⁹.

Malgré la reconnaissance timide des droits coutumiers, ceux-ci ne sont pas inaliénables parce que l'article 46¹⁰ stipule que « néanmoins, il peut être fait abandon de tous droits fonciers coutumiers tant en faveur des collectivités et établissements publics qu'en faveur des demandeurs de concessions ». C'est-à-dire que l'exercice de ce droit ne met pas à l'abri de l'expropriation dont la procédure est évoquée dans l'article 47 à la section II dont l'intitulé est « De la purge des droits coutumiers »¹¹.

Malgré tout, l'une des forces de ce texte est le fait qu'il a prévu le cadastre aux articles 49 et 50, ce qui manquait dans l'ancien code de 1986, sans pour autant lever les difficultés d'ordre technique. La faiblesse du code révisé de 2000 réside dans le fait que son usage est essentiellement urbain et périurbain, car ici il se traduit par les notions d'immeubles, de meubles, d'immatriculations, en référence au droit écrit étatique, dont les ruraux perçoivent difficilement la commodité et qu'ils considèrent comme une source de tracasseries administratives. Ce code répond plutôt aux besoins urbains que ruraux. Vu ses insuffisances, cette loi a été relue et modifiée pour donner le présent code domanial et foncier, n° 02-008/du 12 février 2002, dont le décret d'application n'a pas encore vu le jour. Ce qu'il faut noter, ce sont les articles sur le droit coutumier, qui n'ont pas été touchés fondamentalement par la relecture du Code.

D'après ce que nous venons de voir, les rapports entre droits coutumiers et droits de l'État ne changent pas fondamentalement d'essence tant que les procédures d'immatriculation donnant vie et voie au droit de propriété échappent aux différents acteurs, et tant que l'expropriation demeure possible sans autre forme de procès pour toutes les terres coutumières (CEDREF-GeD 2000:18).

À l'égard du domaine pastoral, le Code relu prévoit des zones de pâturage, des parcours pastoraux et des points d'eau, mais les organisations et les pratiques foncières actuelles sont passées sous silence. Ces zones connaissent des conflits souvent sanglants ayant pour cause des revendications d'appartenance ou de droits de propriété sur des espaces ; car ici, dans le texte, il y a une certaine confusion entre un droit d'utilisation de l'espace et un droit d'appropriation de cet espace.

Dans la logique de l'État, il n'y a de domaine autre que le sien et celui des collectivités locales décentralisées. Les droits privés des individus, tels qu'ils se présentent dans le monde rural, demeurent pour la plupart précaires et révocables. Dans ces conditions, il est évident que les pratiques coutumières, reconnues partiellement par le Code domanial révisé, ne jouent pas totalement en faveur des paysans. La réalisation des possibilités, telles qu'elles se présentent dans le CDF, est en fait en dehors des prédispositions mentales et sociétales des paysans. Malgré la reconnaissance formelle du droit coutumier et son évolution vers le droit opposable au tiers, d'abord, et vers un droit réel ensuite, les procédures juridiques et administratives devant y conduire sont actuellement beaucoup plus de la compétence du citoyen que du paysan, du nomade pasteur ou du pêcheur traditionnel (CEDREF-GeD 2000). La traduction dans les langues nationales du CDF et une politique de sensibilisation et de diffusion aideraient les paysans à mieux saisir les dispositions du Code et à les appliquer.

La loi n° 06-045/du 5 septembre 2006 portant loi d'orientation agricole (LOA)

Récemment, les autorités maliennes se sont engagées dans l'élaboration et la mise en vigueur d'une loi d'orientation agricole (LOA) (qui a d'ailleurs été votée en 2006 par l'Assemblée nationale du Mali) avec un processus de concertation qui a été confié à la responsabilité de la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP) plutôt qu'à l'APCAM. La feuille de route relative à la LOA a été validée pour la mise en route du volet foncier en 2008.

La CNOP constitue une organisation nationale ayant fédéré la plupart des organisations paysannes faitières (fédératrices) transversales dont l'AOPP et la Plateforme paysanne. Elle résulte aussi d'une incitation sous-régionale plus ancienne à travers le Réseau des organisations paysannes et professionnelles agricoles (ROPPA).

Cette loi devrait consacrer la volonté du Mali de promouvoir une agriculture durable, moderne et compétitive, reposant prioritairement sur les exploitations familiales agricoles reconnues et sécurisées, et sur l'appui à l'émergence d'un secteur agro-industriel structuré, compétitif, et intégré dans l'économie sous-régionale. La loi traite des domaines majeurs du développement, avec les possibles implications pour les organisations paysannes que sont le statut des exploitants et exploitations agricoles, l'organisation de la profession agricole, la formation, le régime foncier, le financement de l'agriculture, la gestion des ressources, etc. ; et bien sûr, elle prévoit aussi le cadre institutionnel de mise en œuvre de cette loi¹².

La LOA consacre la concertation comme un mode de relation privilégié entre l'État et la profession agricole en lui donnant un cadre légal permanent. La LOA, selon Traoré (2008), a le privilège de la cohérence et de la pertinence. Pour la première fois, les acteurs d'un même secteur vont dans une même direction. Les objectifs de la LOA en matière de foncier agricole sont assez clairs : la sécurisation des exploitations et des exploitants ; la promotion des investissements publics et privés ; l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable des ressources. Pour réaliser ces objectifs, ont été mis en place des mécanismes opérationnels : l'inventaire des us et coutumes, l'élaboration d'une loi foncière agricole, l'institution du cadastre, l'élaboration d'un régime fiscal applicable à la propriété foncière et à l'usufruit, la création d'une commission foncière communale, l'obligation, désormais, d'immatriculer préalablement les terres à l'occasion des aménagements, l'utilisation du bail emphytéotique au niveau de tout aménagement, la simplification de la procédure des titres fonciers et concessions rurales, des baux de longue durée, et la diminution des coûts. Il y a aussi interdiction de toute discrimination dans l'accès aux ressources foncières. Toutefois, des préférences pourront être accordées aux femmes, aux jeunes et aux groupes vulnérables dans l'attribution des parcelles au niveau des zones aménagées sur des fonds publics. Pour rendre opérationnelle la Loi d'orientation agricole, neuf articles ont été consacrés au foncier agricole : les articles 75 à 83. Ces neuf articles se trouvent au chapitre II de la LOA.

Contenu et portée des articles de la LOA relatifs au foncier agricole

Comme l'a parfaitement montré Traoré (2008), afin de rendre opérationnelle la politique agricole insufflée par la LOA, le contenu des articles liés au foncier agricole est assez éclairé pour permettre aux services techniques d'entreprendre des actions cohérentes, harmonieuses. Ces articles s'inscrivent, avec les autres articles de la loi, dans une irréprochable harmonie.

L'article 75, dans le but d'éviter la précarisation des droits que connaissent les milieux ruraux, met en évidence la protection et la garantie des exploitants et des exploitations. Il stipule que la politique foncière a pour objet « la sécurisation des exploitations et exploitants agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources ». En effet, après cinquante ans de « période de transition » depuis l'indépendance du pays, à cause des effets positifs ou négatifs de la mondialisation, la sécurisation foncière est devenue incontournable. Elle permet de rassurer les utilisateurs, les créanciers et les familles des exploitants. La transmission des droits exercés sur les terres est un acquis qu'il va falloir transcrire dans les textes. Avec la modernisation de l'agriculture, nous assisterons à l'émergence de niveaux d'exploitation différenciés selon le statut et le niveau de financement. C'est dire que, selon ces différentes catégories, les subventions seront forcément octroyées en fonction de la superficie et des moyens dont disposent les exploitants.

Quant à l'article 76 de la LOA, il aborde la question épineuse des droits coutumiers par une obligation d'inventaire. À cet effet, il stipule que « l'État procède, en collaboration avec les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture, à l'inventaire des us et coutumes en matière foncière par région, zone agroécologique ou socioculturelle ». L'inventaire vise la constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits individuels ou collectifs sur les terres. Ainsi, les droits coutumiers sont recensés dans les conditions fixées par les textes en vigueur. Quant à la manière dont on procédera pour l'inventaire, il serait souhaitable qu'il soit effectué à partir des villages, car chaque autorité villageoise est censée connaître la situation réelle des questions foncières de son terroir. Ainsi, du village, l'on pourrait remonter au niveau de la commune où les acteurs feraient une synthèse des référents locaux acceptables pour tous avant d'arriver au niveau de la région, qui englobe l'ensemble des cercles. Ici, les autorités compétentes de la région tamisent les données des différents cercles pour ne choisir que les règles et pratiques susceptibles de soutenir et appuyer les programmes régionaux. Dans cette démarche, l'implication des chambres d'agriculture, de la société civile (associations et ONG) et de l'administration constitue un gage de bonne réussite si l'on considère le rôle joué par les instances et les autres institutions locales dans les différents conflits fonciers.

La validation des droits coutumiers doit être formalisée par une assemblée générale du village, fraction ou quartier. Une fois ces droits validés, il sera possible d'édicter des règlements opposables à tous au niveau de la commune.

Devant l'inexistence d'une politique foncière agricole adéquate, la LOA dans son article 77 stipule que :

L'État de concert avec la profession agricole, élabore une politique foncière agricole. La politique foncière agricole vise à lutter contre les spéculations en matière de transactions, de tenures foncières et de détentions abusives des espaces. Elle repose sur l'institution du cadastre au niveau de chaque commune afin de préciser toutes les indications relatives aux terres agricoles.

La LOA, instrument de base d'une politique agricole moderne, a cherché à clarifier les rôles des différents acteurs, à savoir les autorités traditionnelles, les maires, les préfets, les ONG, les services techniques, les organismes de développement rural, etc. À travers certaines mesures, elle vise, à long terme, à défaut d'éradiquer le conflit de logiques entre le droit étatique et le droit traditionnel, à l'atténuer à l'extrême, car au Mali, avec la coexistence des deux logiques, les rôles des acteurs dans les interactions foncières sont confus et conflictuels. Ainsi, à la lecture de cet article, l'on se rend compte qu'au Mali, l'élaboration d'une politique foncière agricole adéquate déterminant les rôles des différents acteurs est imminente.

L'article 78 démontre la volonté politique des autorités maliennes car il stipule qu'une loi sur le foncier agricole sera élaborée à compter de la publication de la « Loi d'orientation agricole ». L'article continue en déclarant que l'État définit un

régime fiscal applicable à la propriété foncière agricole et à l'usufruit des terres. Cet article vient renforcer l'imminence de l'élaboration d'une politique agricole annoncée dans l'article précédent de la LOA et met en exergue la volonté du législateur malien d'apporter des changements réels dans la gestion du foncier au Mali. Le législateur le montre à travers son projet d'élaboration de « loi sur le foncier agricole » et d'adoption d'un « régime fiscal applicable à la propriété foncière agricole et à l'usufruit des terres ». Cette loi foncière devra régler définitivement les problèmes liés à la planification de l'espace, à l'appropriation par les populations des schémas directeurs, au respect des procédures de lotissement avant toute implantation humaine. Quant au régime fiscal, il est supposé encourager les investissements agricoles et pénaliser les non-mises en valeur.

Pour faciliter les transactions foncières futures, l'article 79 crée :

Au niveau de chaque commune une commission foncière. Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement des commissions foncières locales et communales sont fixées par décret pris en Conseil des ministres [...] Les parties à un litige foncier agricole sont tenues, préalablement à la saisine des juridictions compétentes, de soumettre l'objet de leur différend à l'arbitrage des Commissions foncières agricoles (Art. 80 de la LOA).

Après connaissance du litige par la commission, un procès-verbal de conciliation est établi et soumis pour homologation auprès du juge compétent à la requête de la diligente.

Désormais, selon l'article 81 de la LOA, les terres devront être aménagées avec le concours soit de l'État, soit de la collectivité territoriale:

Tout aménagement réalisé sous la maîtrise d'ouvrage et avec le concours financier de l'État ou d'une collectivité territoriale est préalablement immatriculé, selon le cas, au nom de l'État ou de la collectivité territoriale concernée. L'État ou la collectivité territoriale en détermine les modalités d'accès et d'exploitation conformément aux lois en vigueur.

Il est conclu un bail emphytéotique lorsque l'aménagement a été réalisé sous la maîtrise d'ouvrage d'une personne morale privée et avec la participation financière de l'État ou de la collectivité.

La durée de bail est fonction de l'importance de la participation de l'État ou de la collectivité territoriale.

Cette disposition met l'accent sur la sécurisation foncière : les collectivités locales, tout comme l'État, ayant pour mission le développement, aucun aménagement ne devrait être réalisé sans qu'il soit d'abord procédé à l'immatriculation (l'acquisition de titre foncier) de la terre intéressée. Pour cela, il faudra passer par la procédure d'enquête foncière selon les dispositions en vigueur relatives à l'immatriculation des terres.

Relativement au bail emphytéotique, la participation du privé aux côtés de l'État ou d'une collectivité permet de mobiliser les ressources du privé et d'établir des modes de cogestion privé-État, l'un pouvant avoir un apport en argent ou en

technicité etc. La durée du bail n'ayant pas été précisée par le législateur, il revient à l'État ou à la collectivité, en fonction du niveau de sa participation, d'en fixer la durée. Mais cette durée doit être uniforme pour tous et renouvelable dans la mesure du possible.

Tout comme à l'Office du Niger, touchant les modalités d'exploitation du périmètre aménagé, l'État ou la collectivité territoriale pourra soumettre le demandeur à des conditions strictes de respect du calendrier agricole, imposer le type de culture ou demander le dépôt d'une garantie, lui imposer des obligations d'entretien du réseau hydraulique, ou la mécanisation sur certaines catégories de parcelles bien identifiées, le remboursement des frais d'encadrement technique.

Par ailleurs, la préoccupation du législateur d'alléger les coûts pour permettre l'obtention du titre foncier est perceptible. La LOA stipule dans son article 82 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 les coûts et simplifier les procédures d'établissement des titres fonciers et des concessions rurales et la conclusion de baux de longue durée pour les exploitants agricoles.

L'État prend les dispositions pour faciliter l'obtention des titres fonciers aux exploitants nationaux et la conclusion des baux avec cahier des charges aux exploitants étrangers désirant s'investir dans le développement agricole au Mali.

En effet, depuis l'élaboration du Code domanial et foncier en 1986, l'une des contraintes majeures constatées dans l'acquisition des terrains est le coût des cessions. Les populations les trouvent en général trop coûteux et les opérateurs privés pensent que les coûts élevés constituent un frein à leurs investissements. Selon ceux qui portent cette idée, la terre étant un facteur de production, quand elle est vendue trop cher, les prix de revient du produit agricole montent. Ainsi, ils pensent que l'allégement des procédures et leur simplification constituent des moyens pour éviter dans les affaires la perte de temps, les tracasseries administratives. C'est pourquoi la LOA constitue un outil efficace pour la promotion du développement agricole, à travers l'allégement des procédures d'immatriculation et la clarification de certaines dispositions relatives à la gestion foncière au Mali. Jusqu'en 2005, dans la procédure d'immatriculation, l'on pouvait dénombrer environ quarante-deux étapes à franchir pour créer un titre foncier et la durée pouvait être de trois à cinq ans. À partir de 2005, avec l'opération « Titres fonciers rapides » mise en place par le gouvernement, pour les citoyens maliens, les titres fonciers sont obtenus dans un délai de 3 mois si et seulement si toutes les conditions d'acquisition (comme l'autorisation de lotissement et l'immatriculation du terrain) sont réunies. Mais, selon Traore (2008), la crainte la plus perceptible est le risque de fabrication industrielle des titres fonciers « stockables », « échangeables » devant alimenter un marché foncier réel et favoriser la spéculation foncière et non les investissements sur les terres. Cette crainte est bien justifiée dans la mesure où, sous la dictature, plusieurs notables se sont arrogé de vastes terrains qu'ils ne pouvaient pas mettre

en valeur ; quinze à vingt ans plus tard, ils les ont morcelés pour les revendre à des prix relevés de plus de 100 % dans certains cas. Il faudra que, dans le futur, avec la mise en place de la LOA et de ses décrets d'application, le titulaire d'un titre foncier, tout en demeurant propriétaire d'un terrain, se sente assujéti à des obligations réelles dont la non-observation peut entraîner le retrait du titre¹³.

Dans le cas d'un étranger, l'État devrait veiller, dans le cahier des charges annexé au bail, à une optimisation dans le rendement et à l'utilisation de moyens techniques et technologiques modernes respectueux de l'écologie. Pour l'étranger, le cahier des charges devrait être incitatif, attrayant et comporter des avantages fiscaux et douaniers pour une période bien déterminée. Par ailleurs, l'obligation de transférer la technologie au profit des nationaux devrait être une exigence. Dans le cahier des charges, des dispositions devraient être prises pour limiter l'utilisation de la main-d'œuvre étrangère au profit de la main-d'œuvre locale. Un quota de production devrait aussi être prélevé, pendant les cinq ou les dix premières années du bail, sur les récoltes, pour assurer l'autosuffisance alimentaire du pays. Ce qui revient à instituer un quota pour l'exportation.

La Loi d'orientation agricole n'oublie pas non plus les groupes marginalisés. Dans son article 83, la loi dit que l'État veille à assurer un accès équitable aux ressources foncières agricoles pour les différentes catégories d'exploitants agricoles et promoteurs d'exploitations agricoles.

Toutefois, des préférences sont accordées aux femmes, aux jeunes et aux groupes déclarés vulnérables dans l'attribution des parcelles au niveau des zones aménagées sur des fonds publics. Les critères d'attribution des parcelles et de déclaration de vulnérabilité d'un groupe de population sont fixés par voie réglementaire.

La LOA réserve ainsi les principes de la « discrimination positive » aux femmes, aux jeunes et aux groupes vulnérables. Cette décision du législateur malien d'utiliser la discrimination positive s'inscrit dans la politique de réparation du préjudice subi par ces groupes dans les pratiques quotidiennes dans les milieux ruraux. La LOA vise donc à éviter l'exclusion d'un groupe social au profit d'autres. Elle ambitionne d'amener la majorité des Maliens sans exclusion aucune à s'intéresser à l'agriculture pour assurer à long terme l'autosuffisance alimentaire. Avec la cohabitation des exploitants agricoles et des promoteurs agricoles, il sera désormais possible de faire jouer des règles d'équité au sein des projets financés par l'État ou les collectivités territoriales ou parfois conjointement : les fonds publics permettent de mettre en œuvre la règle d'équité. Ainsi, dans ce cadre, nous assisterons à l'avenir à la constitution d'associations ou groupes d'association autour des terres aménagées sur fonds public. Les bénéficiaires des programmes et actions qui ne respectent pas la règle d'équité devront être sanctionnés et connus de la presse et des populations. L'implication de tous les acteurs pourra laisser la place à la libre concurrence, à la bonne qualité des prestations et au respect des stipulations du cahier des charges. Il faudra toutefois noter que ces

dispositions, une fois en vigueur, doivent être appliquées effectivement par l'État sans complaisance, et que les critères de résiliation du cahier des charges en cas de non-respect des clauses ne doivent pas non plus être politisés.

Comme nous le voyons, la nouvelle loi d'orientation agricole touche pratiquement à tous les domaines du foncier agricole. Elle est explicite mais difficile à appliquer à court terme – il y a une soixantaine de textes d'application qui doivent d'abord voir le jour avant son application effective.

Les politiques agricoles et foncières du Mali indépendant

Au Soudan français, le monde rural colonial se caractérisait par sa structure dualiste : les concessions coloniales, peu nombreuses mais souvent imposantes, mettant des techniques agricoles modernes au service de cultures d'exportation fondées sur le droit écrit, voisinaient avec les paysanneries indigènes très largement majoritaires en nombre, dont toute l'activité était sous-tendue par les coutumes, pratiquant surtout l'agriculture itinérante et vivrière, ou un élevage dont l'importance numérique était le seul critère d'appréciation. Les diverses tentatives d'encadrement du monde rural, soit techniques avec la création de Sociétés indigènes de prévoyance, soit financières avec le Crédit agricole mutuel, ont échoué à cause de la pesanteur sociologique des coutumes (Rochegude 1977).

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le Mali s'était vu attribuer par la métropole le rôle de pourvoyeur des autres colonies en produits vivriers. En 1954, Robert Izaure, président de la Chambre de commerce de Bamako (CCB), cité par Coulibaly, affirmait :

Pendant les dures années de la dernière conflagration mondiale, le Soudan a montré notamment qu'il pouvait aider ses voisins à subsister pour que ceux-ci puissent s'adonner entièrement à la production des corps gras pour l'économie de guerre. Ce qui s'est accompli à cette époque sans moyen, doit pouvoir l'être encore aujourd'hui par l'éducation des paysans indigènes et la vulgarisation des méthodes modernes (Coulibaly *op. cit.*).

Malheureusement, les espoirs du président de la CCB ne seront pas concrétisés car, au moment de la guerre, c'était sous le travail forcé que l'industrie coloniale fonctionnait. Après l'émancipation et l'éducation des paysans – la vulgarisation des méthodes modernes – les paysans étaient devenus difficiles à manier.

À l'époque, le changement des mentalités et des méthodes de production était malaisé. Et selon Coulibaly, le mythe, pour ce qui est du Mali, avait même déjà été qualifié « d'espoir chimérique » en 1938 par un autre président de Chambre de commerce, celui de Dakar, qui s'élevait contre les tentatives coûteuses de transformer la région nigérienne du Mali en grenier d'abondance.

Toujours selon Coulibaly, la politique agricole du Mali sera toujours traversée par les deux mythes. Chaque régime favorisera l'un ou l'autre suivant ses objectifs propres. Il serait même arrivé qu'un même projet de développement puise la

justification de son entreprise dans l'un puis dans l'autre : c'est le cas de l'Office du Niger. Son promoteur Bélimé écrivait en 1922 que le coton produit dans cette région devra permettre « l'affranchissement de l'industrie française de l'étranger » puisque la France importait 280 000 tonnes par an. Dix ans après, en 1932 son slogan, touchant l'ON était : « création d'un îlot de prospérité, lutte contre la famine, politique des ventres pleins ».

Après l'indépendance, le régime socialiste de l'US – RDA, avec sa politique foncière de collectivisation, les abus de certains fonctionnaires ou militants du Parti, le détournement des produits des champs collectifs et le manque de motivation de la part de la population rurale pour soutenir l'entreprise, a aussi lamentablement échoué. C'est ce dernier échec qui conduisit au coup d'État de 1968.

L'Office du Niger et la Compagnie malienne pour le développement des textiles

Chéibane Coulibaly (1997), dans sa recherche approfondie sur la politique agricole du Mali de la première décennie de l'après-indépendance, a montré que l'ON a servi de justification à tous les mythes qui ont alimenté les plans de développement rural au Mali : 1°) il a d'abord servi à entretenir le rêve colonial de faire du Soudan le fournisseur privilégié de certaines cultures industrielles de la métropole ; 2°) il a entretenu ensuite le mythe faisant du Mali le « grenier de l'Afrique de l'ouest ». Ce mythe a pris naissance à la période coloniale.

Les réformes et la politique socialiste à l'Office du Niger

La problématique des réformes à l'Office du Niger (1960-1968)

À l'ON en 1960, l'objectif visé était de pouvoir passer de 63 000 t de paddy en 1960 à 87 000 t en 1965. Pour le coton, on escomptait augmenter de façon très appréciable la production : le rendement moyen estimé à 2 t/ha en 1960 devrait être atteint non pas sur 1 500 ha mais sur 15 000 ha ou même 17 000 ha. En plus de ces objectifs principaux, d'autres cultures comme la canne à sucre et le dah devraient être introduites car c'était la diversification que l'on recherchait à l'ON. Mais, parce que le pouvoir socialiste concevait le riz comme une simple culture vivrière, pendant qu'il mettait d'un côté l'accent sur la culture du coton, de l'autre, il procédait à la diminution des superficies allouées à la culture du riz.

Cette politique de l'État est probablement due au fait que la culture du coton constituait la principale source de rentrée de devises. C'était donc pour des raisons financières que l'on mettait l'accent sur la culture de rente pour relancer l'ON. Pour ce faire, le souci essentiel était de diminuer les coûts de production tout en augmentant la production. On pensait à l'époque que l'ON devait pouvoir s'autofinancer rapidement pour pouvoir « participer largement à l'accumulation générale du pays » (Dumont 1962:183).

C'est pour atteindre cet objectif que le planificateur René Dumont va non seulement proposer l'augmentation du surplus réel fourni par les colons – par une autre combinaison des facteurs de production – mais en outre, de nouvelles taxes plus élevées concernant les colons, afin de mobiliser, en faveur de l'État, une part plus importante du surplus réel. La politique de Dumont s'élevait contre la politique coloniale d'extension des superficies aménagées en riz. Son argument essentiel était le coût trop élevé (275 000 FCFA/ha). Les préconisations de Dumont sont :

- de freiner l'extension rizicole et donner la priorité au plein emploi des aménagements existants ;
- d'accorder la priorité au planage vrai des terres à coton. Ces opérations ne coûteraient que 50 000 F/ha grâce à une semi-mécanisation, alors qu'elles permettraient de faire passer les rendements de 600 kg/ha à 2 t/ha de coton graine ;
- de procéder à la « démotorisation » des cultures à l'ON. Il demandait donc à l'ON de « rompre avec les vieux errements » et de liquider progressivement la régie mécanisée dont il disposait, à mesure de l'usure d'un matériel qui ne serait pas renouvelé ;
- de ne reprendre les extensions et la mécanisation qu'après l'intensification dans un cadre coopératif.

Dumont concevait ainsi l'évolution de l'ON en deux étapes :

Une première phase « d'intensification de la culture industrielle la plus poussée possible », à partir de la généralisation de la culture attelée, du repiquage du riz et de la culture intensive du coton ; une deuxième étape verrait encore le paddy refoulé par la canne à sucre, les fourrages et d'autres cultures encore. Ce serait à ce stade que démarrerait à nouveau la mécanisation sur la base de la coopérative de culture (Coulibaly *op. cit.*).

Selon Coulibaly, les autorités maliennes n'auraient pas écouté entièrement les conseils de Dumont, qui prévenait que « créer une coopérative de production avec des cultivateurs illettrés semant du mil sur défriche, ou du riz sur un casier mal aménagé et déjà envahi de mauvaises herbes, serait volontairement risquer un lourd échec, fort difficile à remonter par la suite ». Il y avait donc une différence d'appréciation ou de conception entre le gouvernement socialiste et Dumont. Quelques années plus tard, les inquiétudes de l'expert se révélèrent exactes. L'ensemble du programme de l'expert reposait sur l'augmentation de l'intensité du travail des colons. Selon ce programme, la force de travail était, une fois de plus, conçue comme la principale force productrice et il fallait trouver les moyens de la mobiliser. À côté de cela, Dumont demandait une contribution plus importante des colons, tant sous forme de taxes d'irrigation relevées que d'une participation accrue et peu rémunérée aux travaux d'entretien locaux. Puis, la réduction des

avantages consentis, dont l'octroi des maisons à l'arrivée sous forme de location-vente. Pour Coulibaly (op. cit.), cette exigence de Dumont prend sa source dans la vision qu'il a des colons. Une vision qui entraine pour une part essentielle dans les fondements de la politique agricole qu'il proposait pour l'Office.

L'ON et la politique socialiste de l'US – RDA

Pour atteindre les objectifs qu'il s'était fixés à l'indépendance, le pouvoir socialiste demandait beaucoup de sacrifices de la part de la population malienne à majorité paysanne. Les mesures préconisées à l'ON par le gouvernement s'expliquaient d'abord par la place que l'agriculture au Mali en général et l'ON en particulier occupait dans son Plan quinquennal qui s'étendait de 1961 à 1965 ; ensuite par la conception que le pouvoir et les chercheurs de l'époque se faisaient de l'ON et de ses colons.

La première raison était précisée dès le départ car le ministère du Plan, le gouvernement, indiquait qu'un effort très important serait demandé à l'ON : le plan prévoyait qu'environ 40 % de son financement seraient assurés par l'intérieur, donc les paysans et les moyens financiers et matériels que le Mali avait à l'époque. Le financement intérieur était évalué à 30,6 milliards de francs maliens : les bénéfices des entreprises (14 milliards F.M.) ; les recettes fiscales (12,3 milliards), les investissements humains (2,7 milliards), l'épargne privée (1,6 milliard). Ce sont les paysans qui constituaient, à l'image de la République Populaire de Chine le soubassement du décollage économique du Mali. À partir de là, les rapports entre l'État et les paysans devinrent tendus dans la mesure où toutes ces politiques de développement, de la colonisation au régime socialiste, les dépassaient. Selon Coulibaly, c'était demander beaucoup à la paysannerie que d'exiger d'elle une participation de cette importance au financement du plan.

Les objectifs du plan 1961-1965 étaient : 1° de développer la production agricole et animale dans un cadre socialiste pour renforcer l'indépendance alimentaire du pays et augmenter ses exportations ; 2° de jeter les bases d'une économie planifiée et diversifiée par la recherche et la mise en valeur systématique des richesses minières et pétrolières ; 3° de réaliser les investissements d'infrastructure qui permettraient un nouvel essor de la production au cours des plans ultérieurs ; enfin, de développer la conscience nationale, former des cadres et mobiliser les masses populaires.

Ce sont ces objectifs-là qui faisaient que l'État était devenu exigeant par rapport à la participation des paysans. L'un des principaux résultats escomptés était de :

Faire passer la Production Intérieure Brute (PIB) de 52.4 milliards de francs CFA en 1959 à 84.8 milliards en 1965 et la consommation par tête d'habitant de 12 400 F CFA à 14 200 F CFA. Il faudra, pour atteindre ce résultat, que

la production agricole et animale passe de l'indice 100 (année de référence : 1959) à l'indice 170 (en 1965). Par une augmentation des rendements plus que par une augmentation des superficies, on espère que la production augmentera notablement. Cette politique vaut surtout pour les céréales (Coulibaly *op. cit.*).

Tableau 4 : Comparaison de céréales production 1959 et production escomptée 1965

Production	1959	1965	Indice
Mil – sorgho	800 000 t	1 080 000 t	135
Paddy	188 000 t	322 000 t	175

Source : Coulibaly (1997) : Voir aussi : Plan quinquennal 1961-65

Pour atteindre de tels résultats dans le domaine agricole le Plan reposait sur les espérances de modernisation et d'encadrement de l'agriculture traditionnelle mais aussi sur l'Office du Niger. C'est à ce niveau que nous trouvons la seconde raison de la conception que l'on avait de l'Office et des colons. L'ON constituait la seule entreprise dont le Mali disposait à l'indépendance et était donc considérée comme l'entreprise pilote du pays. À l'ON, l'on espérait atteindre les résultats indiqués dans le tableau.

Tableau 5 : Augmentation escomptée à l'Office du Niger

	Résultat de 1959	Objectif Plan 1961-1966	Pourcentage d'augmentation
Surface aménagée	43 427 ha	70 000 ha	61
Surface cultivée	36 608 ha	63 000 ha	72
Surface rizicole	33 508 t	35 000 ha	4
Collecte du riz	53 811 t	87 000 t	62
Rendement de riz/ha	1,6 t	2,5 t	56
Surface cotonnière	6 600 ha	15 000 ha	127
Collecte du coton	4 300 t	30 000 t	598
Rendement coton/ha	0,7 t	2 t	186

Source : Schreyger Émile (1984:224). Cité par : Coulibaly C. (1997).

Les moyens d'encadrement du régime socialiste utilisés à l'ON

Comme nous l'avons dit, le Plan quinquennal 1961-1965 était un programme agricole très ambitieux qui nécessitait la mobilisation générale des paysans. Le parti à tendance socialiste malien croyait en l'ardeur patriotique et en l'efficacité du travail collectif. C'est pourquoi l'US-RDA s'était investie d'un côté dans l'encadrement des paysans pour leur donner une bonne formation dans les nouvelles méthodes culturales et de l'autre, selon Coulibaly (*op. cit.*), dans la création dans le pays d'une véritable « mystique de la terre ».

Pour atteindre son objectif, le gouvernement socialiste avait donc créé dans l'ensemble du pays des structures d'encadrement très hiérarchisées dans les villages, les arrondissements et la région. Au niveau du village, il y avait le Groupement rural de secours mutuel et de production (GRSMP) ; au niveau de l'arrondissement, la Zone d'expansion rurale (ZER) ; au niveau de la région, la Direction régionale de développement rural (DRDR). Toutes ces structures étaient sous le contrôle du Parti unique.

C'est cette organisation collective obligatoire sur l'étendue du territoire national qui était censée financer l'ambitieux programme quinquennal de l'USRDA. Selon le plan, « toutes les opérations commerciales de vente des produits agricoles et d'achat des biens de consommation pour l'ensemble de la population rurale, devront se faire par l'intermédiaire de l'organisation coopérative. C'est dans le cadre coopératif, également, qu'interviendra le crédit agricole¹⁴ ». Il faut noter que le GRSMP était le premier stade des coopératives, qui devaient permettre à l'État de contrôler le marché des produits des paysans, le marché des produits dont le paysan a besoin, et même lui fournir du crédit. Les coopératives devaient passer par les sociétés d'État qui avaient officiellement le monopole, pour accéder aux différents produits dont elles avaient besoin. Pour ce faire, la Société du crédit agricole et de l'équipement rural (SCAER) en remplacement de la Caisse centrale du crédit agricole mutuel (CCCAM) pour le marché du matériel agricole et l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM) étaient créés respectivement en 1964 et 1965.

Pour le contrôle de la force de travail, l'État avait pris et mis en application plusieurs mesures qui visaient à maintenir les jeunes dans les villages. Pour le maintien des jeunes au village, l'État avait recours à des campagnes de réhabilitation du travail de la terre grâce à la réduction des emplois administratifs. Il avait aussi recours à l'envoi des chômeurs des villes dans les campagnes pour l'agriculture. Afin de couronner le tout, l'État socialiste a entamé une lutte effrénée contre les formes traditionnelles de domination des chefs de famille par la modification, en faveur des jeunes, de la répartition des responsabilités¹⁵. Pour atteindre ces objectifs, l'État organisait, dans des écoles saisonnières, des stages de formation des cultivateurs pilotes, jeunes et fidèles à la Révolution. À côté de ces mesures de séduction des jeunes, existaient la surveillance et la réglementation des déplacements :

À partir de 1961, tout voyageur devait présenter une carte d'identité et un laissez-passer pour sortir du pays, tout migrant devait avoir sa carte et devait signaler aux autorités locales son départ et sa destination. Pour limiter les départs, il n'était pas rare que les autorités suspendent provisoirement la délivrance des pièces (Coulibaly *op. cit.*).

La politique de retour à la terre adoptée par le pouvoir s'est d'abord adressée aux chômeurs, puis aux commerçants en 1963, et aux jeunes diplômés sans perspectives de travail à partir de 1966. L'organisation de toute cette main-d'œuvre se faisait

soit autour de villages coopératifs, pour les citadins qui retournaient à la terre, soit autour des champs collectifs qui avaient été instaurés dans chaque village (Coulibaly *op. cit.*).

L'ON après le coup d'État (1968-1992)

Bien que le coup d'État qui a mis fin au régime « socialiste » ait eu lieu en 1968, les modifications importantes pour l'ON, en matière de politique agricole, ne furent introduites qu'à partir de 1970. Les militaires arrivés au pouvoir firent de l'Office du Niger une priorité du développement rural car, selon eux, il fallait produire du riz à bas prix pour nourrir les villes. Le Mali importait du riz depuis 1965. Abandonnant les options socialistes (champs collectivisés, coopératives avec des fonctions uniquement économiques et non plus politiques), prenant des mesures pour favoriser la production (abandon du coton, extension des superficies, moyens budgétaires importants), tout en maintenant ou en complétant des mesures autoritaires pour contrôler les paysans et les filières (police économique, obligation de vente, statut du paysan précaire, etc.), le nouveau pouvoir obtiendra des résultats certains.

À l'Office du Niger, à partir de 1970 et jusqu'en 1980, le retour à l'exploitation familiale individuelle a été encouragé par l'État, qui essayait d'orienter l'effort essentiel vers la monoculture du riz en renforçant ses structures de contrôle de la production paysanne. L'ON a accru sa production pendant les terribles années de sécheresse, permettant à des populations venues du Nord de survivre. Un record de production rizicole a été atteint en 1978 avec plus de 100 000 tonnes mais il sera de courte durée et la production va à nouveau chuter. La situation des paysans va se dégrader en même temps que la dégradation de l'aménagement, le faible niveau des prix du riz et l'endettement de l'OPAM (Office des produits agricoles du Mali) vis-à-vis de l'Office du Niger.

À partir de 1981, il y a eu la libéralisation du commerce des céréales sous la double pression des sources extérieures de financement et des paysans eux-mêmes. C'est l'époque de la libéralisation et de la réhabilitation. Au début des années 1980, les aménagements étaient dans un état de dégradation avancée, la situation économique et sociale des paysans était inférieure à la situation d'avant-indépendance (Schreyger 2002). L'aide de la coopération internationale fut orientée vers la réhabilitation des infrastructures et des rizières pour renforcer ou intensifier la production de riz. Ce qui va se traduire par un changement progressif dans les options économiques. La priorité est donc donnée à la consolidation de l'existant pour atteindre les objectifs d'autosuffisance alimentaire. Il y eut un changement progressif dans les options économiques et des mesures économiques et institutionnelles furent prises pour relancer la production. La « police économique » fut abolie en 1984 et les producteurs furent responsabilisés avec la mise en place d'Associations villageoises (AV), le relèvement du prix administré du

paddy, la libéralisation du commerce du paddy appliquée en 1986 et la signature du premier contrat plan entre l'État, l'Office du Niger et les exploitants agricoles fin 1995. Et contrairement au cas des autres pays de la sous-région, la dévaluation du Franc CFA en 1994 a amélioré la rentabilité et la compétitivité de la filière rizicole locale du Mali (Mendez Del Villar 1995 ; Mariko 1999). À partir des années 1980, les nouvelles pratiques des exploitations familiales vont permettre à l'ON d'avoir des résultats spectaculaires qui vont améliorer la situation des paysans, car ceux qui obtiennent de meilleurs résultats peuvent investir dans de nouvelles activités pour se moderniser. Ces activités sont généralement en aval de la production et sont essentiellement le battage, le décorticage des grains de riz et la commercialisation. Nous assistons aussi à l'apparition de petites motorisations, de transports, etc. Vers 1988-1989, le Projet Retail a aussi aidé certaines associations villageoises et *Tons* à opérer des achats groupés d'engrais après appel d'offres auprès de fournisseurs privés, et de bœufs de labour auprès de coopératives d'éleveurs d'autres régions. Contrairement aux années de la colonisation et du régime socialiste, une meilleure efficacité hydraulique et une plus grande liberté individuelle familiale se sont traduites par une meilleure efficacité économique.

Mais ce succès de l'ON a entraîné d'autres problèmes qui contribuèrent à ralentir sa dynamique de développement, car on assista à l'accroissement de la population alors même que les espaces aménagés étaient limités. Cette croissance démographique, ajoutée à certaines actions de l'Office comme les évictions, fit que la situation des paysans recommença à se dégrader.

Depuis les années 1930, les différents programmes de développement agricole, à part la période des années 1980 que nous venons de relater (qui n'a d'ailleurs guère duré), n'ont jamais atteint leurs objectifs. Les plans se sont avérés inefficaces et n'ont pas atteint les objectifs escomptés. Ces dernières années, de nouvelles politiques de développement de la culture du riz sont en voie d'exécution et n'en sont pas encore au stade de l'évaluation.

À l'Office du Niger, depuis 1996¹⁶, c'est un décret de gérance et son arrêté d'application qui régissent la gestion des terres et de l'eau d'irrigation. Selon le décret, l'Office du Niger exécute pour le compte de l'État les entretiens du réseau primaire à partir d'une dotation annuelle du Budget national ; et pour son propre compte, les entretiens du réseau secondaire, sur le Fonds des redevances payées par les exploitants. L'ON veille à ce que les exploitants réalisent l'entretien des réseaux tertiaires et peut, en cas de défaillance de ceux-ci, leur affecter les coûts correspondants. En matière de gestion de l'eau, c'est une réelle décentralisation qui a été décidée, en déléguant techniquement et financièrement la gestion de l'entretien aux Comités paritaires.

C'est l'Office du Niger qui exerce, sur les terres qui lui sont affectées par le décret de gérance, les prestations de gestion des terres, soit par contrat individuel (exploitations agricoles familiales), soit par baux (emphytéotique ou ordinaire)¹⁷.

Si cependant ces actes relèvent de l'Office, des procédures de gestion paritaire ont été mises en place, dans le décret de 1996, relativement aux Exploitations agricoles familiales (EAF) pour la gestion des terres et de l'eau. Au niveau de chaque zone d'encadrement de l'ON, un Comité paritaire de gestion des terres (CPGT) et un Comité paritaire de gestion des fonds d'entretien du réseau hydraulique secondaire (CPGFE) ont été mis sur pied. Par ailleurs, il est aussi institué, au niveau de chaque partiteur, un Comité paritaire d'entretien du réseau hydraulique tertiaire (CPE)¹⁸.

L'arrêté d'application du décret de gérance détermine aussi les modalités d'attribution des parcelles aux familles, qui sont assimilées à des exploitations agricoles. Selon l'arrêté, la surface à attribuer à un candidat est une « moyenne pondérée » de trois surfaces ; la surface en hectares correspondant à la population totale de la famille divisée par 3, la surface correspondant au nombre d'actifs multiplié par 1 hectare et la surface correspondant au nombre d'attelage de traction animale multiplié par 3 hectares.

Les critères d'attribution des terres

Selon les textes de l'ON, la distribution des parcelles se fait à la fin des travaux de réhabilitation ou d'aménagement clé en main, selon les normes établies par le décret de gérance qui en constitue la référence. Un quota de la superficie disponible est réservé aux habitants des villages où se trouvent les nouveaux aménagements pour les réallocations de superficie et les nouvelles installations. Le reste est attribué aux non-résidents. Le critère principal d'attribution des parcelles est la capacité du demandeur à mettre en valeur la superficie demandée. Pour cela, les paramètres suivants sont examinés : la population totale, le nombre de travailleurs-hommes, le nombre de travailleurs-femmes et l'attelage = 1 paire de bœufs de labour + 1 charrue + 1 herse. Dans la limite des terres disponibles, les attributions sont faites en affectant à chaque paramètre une superficie :

Tableau 6 : Paramètres et superficie correspondante

Paramètres	Superficie correspondante
Population totale	1 ha pour 3 bouches à nourrir
Travailleur-homme	1 ha pour un travailleur-homme
Travailleur-Femme	1 ha pour un travailleur-Femme
Attelage	3 ha par attelage

Ces paramètres, dont la réalité est vérifiée par le CPGT, sont donnés par le carnet de famille du postulant et le recensement de l'équipement effectué par le Service suivi-évaluation de l'Office du Niger. Un calcul pondéré permet de définir le nombre d'hectares à attribuer à chaque famille. Le tableau suivant présente un exemple de calcul que l'Office du Niger a bien voulu mettre à notre disposition.

Tableau 7 : Exemple de calcul de la superficie à attribuer – Cas d'une famille avec des paramètres donnés

Pour une famille caractérisée :

comme suit :

Le calcul pondéré donne pour cette famille :

Paramètre	Quantité	Paramètre	Calcul	Superficie
Population totale	12	Population totale	$12/3 \times 1$ ha	4 ha
Travailleur-Homme (de 15 à 55 ans)	3	Travailleur-Homme	3×1 ha	3 ha
Travailleur-Femme (de 15 à 55 ans)	4	Travailleur-Femme	4×1 ha	4 ha
Attelage	1	Attelage	1×3 ha	3 ha
		Cumul		14 ha
		Moyenne à attribuer	$14/4$	3.5 ha

Source : Office du Niger (2008).

Ce calcul est effectué pour chacune des familles postulantes. Le Comité paritaire de gestion des terres, après analyse des résultats, formule des propositions d'installation au président-directeur-général qui les entérine par décision. Les familles retenues bénéficient la première année d'installation d'un Contrat annuel d'exploitation (CEA). Ce document est délivré par le Service conseil rural de la zone et signé par le directeur de zone.

Les familles qui respectent toutes les obligations contractuelles définies dans le cadre du CEA bénéficient la seconde année d'un Permis d'exploitation agricole (PEA) qui leur donne un droit de jouissance à durée indéterminée sur la parcelle attribuée. Ce document est établi par le cadastre. Les familles attributaires qui désirent s'installer dans un village ou une agglomération situés dans le domaine géré par l'Office du Niger bénéficient, en plus du CEA, d'un bail d'habitation dans la limite des disponibilités de terres¹⁹.

Plus de dix ans après l'application du décret, les critères d'attribution sont devenus inapplicables et restent essentiellement théoriques à cause de la croissance démographique et de la pression foncière, sur fond de faiblesse énorme du rythme d'aménagement de nouvelles superficies qui n'est que de moins de 1 500 ha/an. La pratique actuelle, surtout avec les périmètres nouveaux d'extension comme celui de Bewani, aménagés grâce à la participation physique de plusieurs centaines, voire de quelques milliers de candidats, du fait des superficies très faibles attribuées par exploitation, est un compromis entre les besoins de subsistance et la capacité de travail, avec une prise en compte légère de l'équipement disponible pour l'exploitant.

Comme l'a parfaitement résumé Coulibaly :

Au-delà de la polémique à propos de différents choix de politique agricole, il importe de retenir que le Mali a été et demeure un pays de polyculture non seulement dans l'ensemble des terres cultivables mais pratiquement dans chaque région agricole. Ce fait le distingue fondamentalement de son voisin, le Sénégal,

dont certaines régions [le Walo par exemple] ont été dévastées par la monoculture de l'arachide notamment. Il faut ajouter que les vicissitudes des choix officiels, qui ne tiennent pas compte des besoins des producteurs, prennent en partie naissance dans cette polyculture qui a toujours permis aux paysans de résister aux ravages d'un libéralisme économique, « sauvage » à plus d'un titre (Coulibaly *op. cit.*).

Nous sommes d'accord ici avec Coulibaly mais il faut ajouter aussi que le libéralisme économique peut exister, même dans un système de polyculture, sans pour autant faire de ravages au sein de la paysannerie. Tout dépend de l'application des politiques agricoles de l'État, mais aussi et surtout de l'éducation des paysans, de leur compréhension des nouvelles techniques de production agricole – en un mot, de leur réceptivité. La culture de rente n'est qu'une forme moderne de l'esclavage, bien qu'elle permette à nos États d'avoir des devises. L'État, en mettant en place ses programmes de développement agricole, doit mettre l'accent sur la formation à tous les niveaux de la paysannerie (l'entretien des machines, les intrants, la gestion rationnelle des bénéfiques etc.) et encourager les paysans à ne pas se limiter à la seule culture de rente.

Le Schéma directeur de l'Office du Niger

L'étude du schéma directeur de développement de l'Office du Niger propose, sur la base des contraintes et dynamiques actuelles de développement des exploitants tributaires de terre, des approches de scénarios de croissance de ces exploitations familiales ainsi que d'installation de grands privés en irrigation dans la zone ON. Compte tenu de l'importance des superficies aménageables disponibles (environ 150 000 ha), et de l'insuffisance des ressources de l'État pour leur mise en valeur, le développement de l'irrigation envisagé repose sur des formules différenciées d'accès à la terre, sur crédit bancaire et avec apport personnel des promoteurs, pour les exploitations agricoles familiales dynamiques (petites, moyennes et grandes) et pour l'installation de grands privés.

La volonté politique de l'État de promouvoir des aménagements hydro agricoles avec des promoteurs privés de grandes entreprises agricoles se concrétise aujourd'hui avec l'accord de financement du Programme national d'infrastructures rurales (PNIR) par la Banque mondiale. Le PNIR (chap. 3.7) prévoit un test d'installation de « grands privés » sur 457 ha d'extensions à aménager sur le périmètre de Koumouna, en zone ON. L'opération test, qui doit permettre de vérifier la capacité du secteur privé d'investir dans l'aménagement de l'irrigation, consiste à faire construire par le projet l'infrastructure primaire, les promoteurs privés sélectionnés assurant le financement des ouvrages et réseaux secondaires et tertiaires ainsi que le nivellement des parcelles (Tall, Traoré, Gnoumou et Bloch 2002).

Un projet d'arrêté du ministère du Développement Rural (MDR), portant fixation de la procédure d'attribution de bail avec promesse de vente et des

conditions d'installation des entrepreneurs privés à l'Office du Niger, en est déjà à un stade avancé d'instruction. Ce projet prévoit un délai contractuel de trois ans, renouvelable une fois, pour la mise en valeur : la redevance étant due sur la partie aménagée au fur et à mesure des travaux. Le constat de réalisation conforme et dans les délais, ouvre droit à la cession de la parcelle. Le titre foncier qui peut alors être établi est cependant astreint aux clauses d'usage du Décret de gérance des terres affectées à l'Office du Niger. Le cahier des charges annexé au projet d'arrêté précise les normes d'aménagement, les clauses de gestion (entretien, maintenance, exploitation et mise en valeur, gestion de l'eau). Il est important de mentionner le droit de préemption conféré à l'Office du Niger dans le cas où le fermier (preneur) a l'intention de vendre tout ou partie de son titre foncier à un acquéreur qui ne répond pas aux exigences des critères fixés pour accéder à la qualité de fermier à l'Office du Niger. L'article 25 du cahier de charges prévoit, quant à lui, la sanction d'éviction du fermier défaillant dans les tâches contractuelles d'entretien. L'article 26 limite les possibilités d'expropriation du fermier à la cause d'utilité publique, toute expropriation devant faire l'objet d'une juste et préalable indemnisation (Tall, Traoré, Gnoumou et Bloch *op. cit.*).

Les options de développement pour l'extension des aménagements de l'ON

Dans la zone de l'ON, Bélières et ses coauteurs ont aussi fait une analyse détaillée du processus de développement et de privatisation. Ici, comme dans la zone CMDT, les options de développement pour l'extension du domaine aménagé auront des répercussions sur les conditions de vie et de production et sur l'organisation des producteurs : d'un côté, le modèle de production actuel basé sur des exploitations agricoles familiales, avec un recours à la traction animale et des difficultés pour se moderniser ; de l'autre, un secteur agro-industriel encore virtuel avec des entreprises agricoles modernes censées dégager une forte productivité et d'importants surplus commercialisables. Les tentatives des pouvoirs publics pour attirer des investisseurs privés sont nombreuses, même si, pour le moment, elles ne semblent pas se concrétiser facilement et ce sont essentiellement les agriculteurs familiaux qui bénéficient des nouveaux aménagements. Le risque à terme est une compétition et des conflits entre ces types d'acteurs pour l'espace-ressource.

Malgré la libéralisation dans la zone ON, il y a plus de dix ans, des problèmes nombreux – que nous avons déjà ébauchés dans les sections précédentes – se posent relativement aux facteurs suivants : 1°) La question de l'organisation de l'approvisionnement en intrants c'est-à-dire en engrais²⁰ ; 2°) La gestion foncière et la gestion de l'eau sous la responsabilité de l'Office du Niger avec les instances de concertation que sont les comités paritaires mais où les producteurs participent sans représentation structurée efficace²¹ ; 3°) Le maintien de l'intensification agricole avec depuis quelques années une dégradation des conditions de production : inondations les années de fortes pluies, viroses, dysfonctionnement

du marché des intrants en quantité et en qualité, difficultés d'accès aux crédits de court terme et d'équipement, disponibilité foncière insuffisante, forte pression foncière avec un marché de la terre « illégal », etc.

À l'ON, où la libéralisation a commencé depuis plus d'une décennie, les enjeux essentiels pour les organisations paysannes portent sur les défaillances des marchés – incomplétude du marché de crédit d'intrants et des produits, absence d'un marché formel du foncier – et la gestion de l'eau et des infrastructures. Les dynamiques en cours dans la zone cotonnière devraient se prolonger dans la zone ON à travers la mise en place de coopératives, de fédération de coopératives, de structuration de la représentation, de responsabilisation croissante des producteurs dans la gestion de l'eau, du foncier et de la maintenance des réseaux.

Les velléités de création d'une interprofession de la filière riz au Mali existent (sans que le rôle de cette interprofession soit précisément défini) notamment dans le cadre de projets d'appui à la mise en place de systèmes d'information financés par l'Union européenne et la Coopération française. Mais, les organisations de producteurs de la zone ON, qui participent à diverses réunions le plus souvent inter-acteurs, ne semblent pas motivées à cette perspective. Les enjeux de la période pour les organisations paysannes portent sur le choix d'un modèle de coordination pour les principales filières de production agricole du Mali. Ce modèle serait soit mono-institutionnel et donc systématiquement de type coopératif – ce qui revient à dire que ce sont les actions collectives économiques et les leaders de cette action qui assurent l'essentiel des fonctions de représentation – soit pluri-institutionnel, avec des fonctions de représentation, telles que définies ci-dessous, exercées par diverses organisations (de type syndicat, chambre d'agriculture, centre de prestation de service et organisations à fonction économique), avec une reconnaissance par les pouvoirs publics et une structuration par les intéressés de la fonction de défense des intérêts des producteurs agricoles. Cette fonction pourrait être exercée par un syndicat professionnel, indépendamment ou non d'actions collectives de nature économique. Les fonctions de représentation n'ont pas un lien direct avec la production mais influencent les conditions de la production et notamment la répartition de la valeur ajoutée. Ces fonctions sont :

1. L'élaboration et le suivi des politiques publiques agricoles (de l'État et d'autres) ;
2. La négociation de la répartition de la valeur ajoutée dans une filière ou un segment de filière ;
3. La promotion et défense des produits des filières concertées avec les autres agents ;
4. Le renforcement des capacités des producteurs en tant que ressources humaines (informations, formation professionnelle) ;
5. La collecte, le traitement et l'usage de l'information stratégique (Tall, Traoré, Gnoumou et Bloch *op. cit.*).

À travers les travaux de Bélières (2005), nous constatons qu'après plus d'un siècle d'agression relativement non violente, de conflits de cultures et de logiques, de résistances de la part des coutumes paysannes, et après les changements remarquables et constants depuis un peu plus de vingt ans, sous l'impulsion de la Banque mondiale et de la mondialisation, le monde paysan du Mali continue son bonhomme de chemin vers la privatisation et la propriété individuelle, à travers les coopératives et organisations privées paysannes. Mais c'est à cause des limites de l'unique marché agricole, détectées par le biais des mesures d'ajustement et de libéralisation précédentes, qui ne furent pas très efficaces à la campagne, que la formation d'organisations paysannes et le désengagement de l'État dans la gestion des filières de production agricole se sont montrés comme les voies les plus sûres pour l'avenir de la paysannerie, si et seulement si l'esprit et la culture de la démocratie se renforçaient.

Durant les décennies d'ajustement, le processus d'organisation des producteurs n'a pas abouti et pour combler le retard, il y a aujourd'hui une tentative de passer en accéléré à l'étape suivante avec la fédération des OP. Cependant, à la faveur du mouvement démocratique, les responsables d'organisations professionnelles paysannes (syndicats notamment) ont été impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de développement²².

La Compagnie malienne pour le développement des textiles (CMDT) ou filière cotonnière dans les politiques agricoles du Mali

Au Mali, depuis 1998, la filière du coton traverse une crise profonde. Pour juguler la crise, le Mali a mené plusieurs études et a organisé des États généraux. Des mesures importantes ont été proposées et sont récapitulées dans la Lettre de politique de développement du secteur coton (LPDSC). Le plan d'action de la LPDSC (2003) comprend des mesures pour le court et le moyen terme, et prévoit en outre la conduite d'études préalables à la mise en œuvre de la plupart des mesures retenues. Avant de parler du plan d'action de la réforme, nous parlerons de l'évolution institutionnelle de la CMDT et des différentes crises qui l'ont secouée.

L'évolution institutionnelle du secteur coton

Dans l'histoire de la CMDT, nous pouvons retenir cinq grandes périodes :

- **la première période, coloniale, entre 1919 et 1960.** Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, cette période est marquée par le début de la production industrielle, avec la création de la ferme cotonnière de Baraouéli en 1912 pour des tests de techniques culturales, puis la mise en place des unités d'égrenage à Koutiala, San, Sikasso, Kadiolo, Bougouni et Ségou en 1936 et la création à Sikasso du premier secteur CFDT en 1951, deux ans après la création de ce dernier.

- **la deuxième période va de 1960 à 1974.** Entre 1960 et 1964, le jeune État indépendant produisait variablement entre 5 895 (1961-1962) et 15 763 tonnes (1963-1964). En 1964, le gouvernement signe une convention pour dix ans avec la CFDT pour la promotion de la filière. La promotion atteindra 67 510 tonnes en 1971-1972 avec un rendement de 873 kg/ha. Le prix producteur était 17 francs maliens par kg. De 1970 à 1972, le prix par kg passera à 22,50 francs maliens ; de 1972 à 1974 le prix sera de 25 francs maliens.
- **la troisième période va de 1975 à 1991.** La Compagnie malienne pour le développement des textiles (CMDT), société mixte avec un capital mixte de 200 millions de francs maliens (dont 60 % appartiennent à l'État malien et 40 % à l'État français à travers la CFDT) est créée le 5 février 1975. Après sa création, le modèle Association villageoise (AV) est vulgarisé dans toute la zone d'intervention de la société. La production passe de 60 000 tonnes en 1974-1975 à 264 142 tonnes en 1990-1991 avec des rendements respectifs de 883 et 1 328 kg à l'hectare et un prix au producteur de 37,50 francs à 85 francs le kg. La filière enregistrera cependant deux crises : une en 1981-1982 et la deuxième en 1990-1991.
- **la quatrième période va de 1991 à 1998.** Suite à l'amorce du processus démocratique, les producteurs ont créé un syndicat de producteurs et exigent la revalorisation du coton. Une promotion de 500 000 tonnes sera obtenue en 1997-1998 et des ristournes de 8 à 40 francs CFA seront versées tous les ans sur des prix, aux producteurs de 125 à 145 francs CFA le kg. La troisième crise survient en 1998-1999 et sera prolongée et accentuée jusqu'en 2000 à cause du prix au producteur de 150 francs CFA le kg y compris la ristourne.
- **la cinquième période va de 2000 à nos jours.** Cette dernière période est caractérisée par la réforme du secteur coton suite au boycott de la culture de coton et à la tenue des États généraux du secteur coton.

Les crises de la filière coton

Depuis la création de la CMDT en 1975, la filière coton a connu quatre crises.

La crise de 1981-1982

L'origine de cette crise est la mauvaise conduite de collecte, pesée et classement du coton par les équipes d'achat constituées par les agents de la CMDT ainsi que de travailleurs saisonniers. Suite à cette situation, les Associations villageoises (AV) ont dénoncé les mauvaises pratiques de ces agents et ont refusé de vendre leur coton. Après des enquêtes, le département de tutelle a demandé à la CMDT d'intensifier l'alphabétisation et de confier les activités de collecte et de classement du coton aux associations.

La crise de 1990-1991

Cette deuxième crise est consécutive à la récupération intégrale par la CMDT, au niveau des associations villageoises, de tous les crédits de campagne, alors qu'existaient des stocks d'intrants et qu'il semblait en outre difficile de répartir les fonds reçus dans plusieurs AV. Les associations villageoises ont porté plainte auprès du président de la Chambre d'agriculture de Koutiala. Après consultation, la CMDT a remboursé les frais des intrants non consommés aux AV.

Le 6 mai 1991, les producteurs des six secteurs de la région de Koutiala ont passé en revue à Cinsina les problèmes de la filière et ont demandé au gouvernement la réduction du prix des intrants, la revalorisation du prix du coton-graine, la priorité aux producteurs de coton dans la récupération de l'aliment bétail. Face à l'absence de réponse du gouvernement, les producteurs se réunissent le 17 mai 1991 à Cinsina pour rédiger un mémorandum assorti d'une menace de grève si une suite favorable n'était pas réservée à leurs revendications avant la fin du mois de mai.

Les autorités les rencontrent deux jours plus tard, ils ont convenu de céder 50 pour cent de l'aliment produit par l'usine d'huile de coton HUICOMA (Huilerie cotonnière du Mali) aux exploitants, de faire transporter ce quota par les camions de la CMDT jusqu'au niveau des AV, de majorer de 10 FCFA le prix du coton. Cette fois-ci, il n'y aura pas de grève, mais la CMDT connaîtra des difficultés financières à cause de la baisse du cours du coton sur le marché international. Ce qui obligera les autorités maliennes à transformer les 10 FCFA retenus au titre de la majoration en ristourne des bénéfices de la dernière campagne.

Les paysans, au lieu de percevoir 105 FCFA/kg, auront 95 FCFA dont 85 FCFA pour le prix d'achat et 10 FCFA au titre des ristournes de 1990-1991. La coordination des producteurs a déploré cette situation pour laquelle elle n'a pas été consultée et a dénoncé le contrat-plan. C'est ainsi que la coordination a décidé de mettre en place un syndicat bien structuré pour défendre désormais les intérêts des producteurs : la SYCOV (Syndicat des producteurs de coton et vivriers) naquit donc suite à une rencontre du 27 au 29 septembre 1992 à Cinsina. Cette rencontre a insisté sur l'urgence d'un transfert progressif des compétences au monde rural particulièrement pour la gestion du crédit, l'approvisionnement et la gestion des moyens de production, la collecte et l'évacuation du coton jusqu'aux usines.

La crise de 1998-1999/2000

La troisième crise va de 1998 à 2000. En 1999-2000, le prix du kg de coton de 1er choix a été fixé à 150 FCFA dont 5 F au titre de la ristourne contre 185 F dont 40 F de ristourne en 1998-1999 au moment de la commercialisation, alors que les producteurs avaient été sensibilisés en début de campagne au fait qu'il n'y aurait pas de baisse de prix du coton. Les AV n'ont pas pu répartir les sommes perçues entre leurs membres suite au remboursement intégral des crédits.

Face à cette situation, la direction du Syndicat des paysans a décidé du boycott de la culture de coton en 2000-2001. Ainsi, près de 60 pour cent des exploitants agricoles ont préféré faire des céréales. La production du coton a alors chuté de 442 415 tonnes à 218 000 tonnes. Ce qui a eu des conséquences économiques sévères au niveau de l'État et des zones de production. Après plusieurs concertations, il a été décidé de procéder à la restructuration du secteur coton. Les différentes structures de transformation et de commercialisation de la filière coton au Mali sont :

- Les Huileries cotonnières du Mali (HUICOMA), une société anonyme d'économie mixte active dans la trituration de graines de coton. Ces graines sont à triturer et ne doivent pas être rétrocedées : de la campagne 1998-1999 à la campagne 2000-2001, l'HUICOMA a reçu de la CMDT respectivement 270 784 tonnes ; 234 856 tonnes ; et 89 663 tonnes de graines de coton à triturer.
- La Compagnie malienne des textiles (COMATEX) a pour objet la production, la commercialisation, l'exportation et l'importation des produits textiles, tels les fils, les tissus d'ameublement, les tissus à usage industriel, ainsi que l'importation et l'exportation de fil et toiles écрус²³.
- L'Industrie textile du Mali (ITEMA) qui est devenue BATEXI produit et commercialise des fils de coton, des tissus écрус et des tissus imprimés.
- La Compagnie parisienne de coton (COPACO) est le principal partenaire commercial pour la vente du coton-fibre sur le marché international. La COPACO est une filiale de la CFDT qui a conclu une convention d'assistance pour la commercialisation du coton-fibre avec la CMDT. En vertu de cette convention, la COPACO doit notamment négocier les contrats de vente du coton-fibre dans les meilleures conditions et contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique commerciale de la CMDT. Cependant, outre la compagnie française, quelques négociants nationaux et internationaux privés interviennent dans la commercialisation.

Au niveau du transport du coton, ce sont la CMDT et les privés qui interviennent. La CMDT procède à une péréquation des charges de transports entre les champs les plus proches et les champs les plus éloignés des unités d'égrenage. Durant la campagne 1999-2000, la participation des camionneurs privés serait établie à 14,6 pour cent du tonnage de coton graine transporté contre 12,8 pour cent en 1998-1999. Le tarif concédé par la CMDT est de 65 FCFA la tonne par kilomètre. Ce qui expliquerait peut-être le faible taux de participation des transporteurs privés. Durant la commercialisation, le transport du coton-graine est assuré simultanément avec celui des intrants, de la fibre, des graines et autres produits.

Le transport de la fibre des usines de la zone Sud est effectué par les transporteurs privés en direction du port d'Abidjan. Il faut toutefois souligner que les autorités compétentes ont déjà décidé du retrait progressif de la CMDT de l'activité transport. Si elle continue à assurer l'essentiel du transport du coton-

graine des champs aux usines, c'est seulement en attendant de pouvoir établir des rapports de confiance garantissant l'approvisionnement correct des usines durant la campagne d'égrenage.

– *La quatrième crise est le corollaire des crises précédentes et de la situation de la vente du coton dans le monde*

À partir de la crise 1999-2000 et du boycott de la culture de coton par les exploitants, le marché mondial du coton est resté fortement perturbé par les politiques de subvention des pays riches (USA, Union européenne), la surévaluation du dollar, de l'euro et des coûts de transport. La question du coton a cristallisé les oppositions entre pays riches et pays pauvres et provoqué l'échec de la conférence de l'OMC. à Cancun en 2003. Dans cette situation, la révision du mécanisme et fixation du prix, inévitable, a été imposée par la Banque mondiale pour des raisons budgétaires (déficit du budget de l'État) sans considération pour l'impact qu'elle pourrait avoir sur l'activité économique. Ainsi, pour une meilleure effectivité de la filière coton, le gouvernement a programmé, sous la pression des bailleurs de fonds, son démantèlement, longtemps différé mais qui devrait être achevé en 2008.

– La problématique de la privatisation de la CMDT : plan d'action de la réforme

Comme nous venons de le voir à travers les différentes crises traversées par la filière coton, et comme l'a exposé Bélières (op. cit.), la CMDT a été confrontée à des difficultés importantes vers la fin des années 1990 et le début des années 2000. Des difficultés qui sont dues à la dégradation des cours mondiaux combinée aux erreurs de gestion de la société cotonnière. Ces facteurs ont provoqué une crise financière avec une baisse des prix du coton qui a donné naissance à son tour à un mouvement de boycott de la campagne de semis du coton par les producteurs en 2000. La chute drastique de la production a contribué à aggraver la crise financière de la CMDT qui continue toujours.

C'est ainsi que pour faire face à la crise, l'État s'est engagé avec une « Lettre de politique de développement de la filière coton » adoptée en juin 2001, qui rentre dans le cadre des réformes visant le désengagement de l'État de la filière pour sa privatisation. Les échéances de cette privatisation devaient reprendre en 2008. Pour la privatisation, l'État a la volonté d'aider à l'organisation des producteurs de manière à les faire entrer dans le capital social de la CMDT, puis des sociétés privées d'égrenage ; et, aussi et surtout, de leur transférer certaines fonctions comme l'approvisionnement en intrants, la vulgarisation et le conseil agricole, etc. Pour ce faire, la CMDT a déjà commencé à se retirer de certaines fonctions comme l'approvisionnement en intrants céréales, comme dit plus haut, transféré aux syndicats, le transport, l'entretien des pistes rurales, le traitement des graines – huile et tourteaux – et le développement agricole.

D'un autre côté, pour permettre aux coopératives d'être des entreprises privées, l'État a réformé leur statut légal en 2001 dans le cadre préconisé par l'Organisation internationale du travail (OIT)²⁴. Le PASE (Programme d'appui au système d'exploitation en zone cotonnière), entamé en 2004 sur financement AFD, s'est engagé dans un appui systématique à la transformation des AV de la zone cotonnière en Coopératives de producteurs de coton (CPC) avec, en perspective proche, la création d'unions de coopératives capables de constituer la ou les faïtières, interlocuteurs indiscutés des relations interprofessionnelles, appelées à régler le fonctionnement de la filière après la privatisation de la CMDT. Ces transformations au pas de course, bien qu'elles aient été accompagnées par un processus autonome de réflexion stratégique mené par les producteurs, posent de nombreuses questions, malheureusement peu ou pas étudiées, encore moins partagées, qui intéressent à la fois les implications du changement de statut, le rôle de ces nouvelles coopératives « coton » vis-à-vis de la diversité des activités productives des paysans, les modes et processus d'organisation des faïtières, les fonctions et missions de ces faïtières, etc. Ainsi, la transformation des AV en coopératives « coton » devrait se traduire par des changements significatifs du mode d'adhésion et des responsabilités. Dans les AV, c'étaient toutes les exploitations agricoles du village qui « adhéraient » mais aussi toute l'exploitation agricole à travers le chef de grande famille sans pour autant que les modalités de cette adhésion et les devoirs de chacun soient très clairement définis. Par contre, dans la coopérative, l'adhésion est nominative, individuelle, avec acquisition de parts sociales. Or, on constate sur le terrain que l'adhésion des chefs d'exploitation s'accompagne de celles de chefs de ménages et d'autres dépendants sans distinction visible des engagements. Par ailleurs, les activités dévolues aux CPC n'ont pas véritablement fait l'objet d'un débat clair sur la limitation aux activités « coton » souhaitée initialement par les promoteurs de la réforme alors que certains producteurs souhaitent au contraire pouvoir intervenir en faveur de leurs autres activités productives, notamment les céréales d'autosubsistance, mais aussi le maraîchage de contre-saison ou l'élevage.

Selon Bélières (*op. cit.*), la mise en place des faïtières est un chantier qui est à peine engagé. Les missions que les pouvoirs publics souhaitent transférer aux faïtières sont nombreuses et très ambitieuses : participation au capital social des sociétés, approvisionnement en intrants des producteurs, crédit, conseil agricole, information et formation et participation à la gestion de certaines fonctions de la filière à travers une interprofession et/ou des cadres de concertation interprofessionnels. Les enjeux sont importants puisque aujourd'hui la production cotonnière concerne un peu moins de 200 000 exploitations agricoles familiales dans des zones où la pauvreté de masse touche près de 78 pour cent de la population. Le développement agricole et même rural est organisé autour du « système coton » ; c'est-à-dire que l'accès aux crédits, l'accès aux intrants et le conseil agricole sont essentiellement liés à la production cotonnière. Un

des enjeux des réformes est donc également de « sortir » d'un système centré sur le coton pour permettre à ceux qui en seront exclus (baisse des prix) ou qui souhaitent se diversifier d'avoir un environnement favorable.

Les attentes des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds vis-à-vis des producteurs sont donc très fortes. Les bailleurs, en rapport avec l'État malien, ont engagé des programmes d'appui (PASAOP, PASE) qui doivent permettre le « renforcement des capacités des acteurs » avec des actions de formation, d'information et d'aide à l'« institution building ». Tout cela s'inscrit dans une démarche très volontariste de « mise en place d'une nouvelle filière coton », où peu de choses au final changeraient par rapport à la filière actuelle, si ce n'est qu'elle serait privatisée, avec des sociétés d'égrenage, au nombre de trois, qui disposeraient d'exclusivité régionale, et une action collective paysanne bien structurée autour d'une ou plusieurs unions de coopératives qui « remplaceraient » la CMDT actuelle dans toutes ses activités d'approvisionnement en intrants, conseil agricole, financement, etc. Enfin, le pilotage et la gestion de la filière seraient assurés dans un cadre interprofessionnel qui est en cours de définition (SOFRECO 2004) quant à la représentation des producteurs notamment, mais aussi quant à ses fonctions. Au cours d'une « réflexion stratégique » récente (GERAD/CIEPAC 2005), ceux-ci ont retenu l'idée de constituer une « Fédération nationale des organisations de producteurs de coton du Mali » qui regrouperait l'ensemble de leurs organisations (syndicats, unions de centres de gestion, AOPP, unions de coopératives). Elle aurait notamment la fonction de représenter les producteurs dans l'interprofession coton.

Relativement aux fonctions de l'interprofession, on voit se dessiner à travers les études récentes (SOFRECO 2004 ; Waddel 2005) des propositions visant à élargir le champ des fonctions jugées « critiques » pour la filière et dans lesquelles elle devrait s'impliquer, à la fois parce que leur bonne gestion est d'intérêt commun aux producteurs et aux égreneurs/négociants (recherche, qualité des semences) et parce que les capacités actuelles des producteurs à les gérer seuls suscitent des inquiétudes et ne font pas consensus (gestion des intrants). Actuellement, se développe l'idée que la responsabilisation des producteurs pourrait mieux s'exercer dans des cadres les impliquant dans la cogestion de fonctions antérieurement assurées par la CMDT qu'en les laissant supporter les risques de leur apprentissage d'une gestion à laquelle ils n'ont pas été suffisamment préparés. Les difficultés rencontrées par le GSCVM dans la gestion des intrants céréales et les insuffisances du programme d'alphabétisation, qui mérite d'être relancé, constituent les arguments forts en faveur de cette nouvelle approche.

Les organisations paysannes au Mali

Comme nous l'avons vu à la section II du chapitre I concernant l'Office du Niger du temps colonial, les mouvements associatifs au Mali ont été encouragés et structurés

par les Français en vue d'assurer l'encadrement des populations indigènes. Au Mali, les premières associations et coopératives ont été implantées au cours des années 1950 après les expériences des sociétés indigènes de prévoyance (1910-1953) et les Associations agricoles indigènes (AAI) créées dans la zone de l'Office du Niger en 1931. Dans les années cinquante, se créeront les Sociétés mutuelles de production rurale (SMPR), puis les Sociétés mutuelles de développement rural (SMDR), les Groupements ruraux de production et de secours mutuels (GRPSM) et les Groupements ruraux associés (GRA) qui remplaceront les SMPR (Kouyaté 1996 ; Coulibaly *op. cit.*). À cette époque, certaines organisations s'étaient appuyées sur les formes d'organisation communautaires traditionnelles des *Tons* (association), qui constituaient l'un des piliers de la société bamanan malinké. Plus d'un demi-siècle après, au XXI^e siècle, dans les campagnes en général et dans le bassin du fleuve Niger, ce sont ces associations traditionnelles²⁵ qui constituent le socle de l'organisation des activités communautaires, socioculturelles, et de défense du village. Le rôle de ces institutions dans l'évolution du monde paysan et de son environnement économique et social devient de plus en plus important à cause de la pression de l'extérieur (la Banque mondiale et les ajustements structurels des années 1980) et du désengagement de l'État dans la gestion des filières agricoles. Dans cette section, nous nous intéresserons uniquement aux Organisations paysannes (OP) de la période des années 1980 à nos jours.

Bélières (*op. cit.*) et ses coauteurs ont mené des études sur ces associations villageoises et intervillageoises. Ils ont confirmé que ces *tons* traditionnels constituaient en général la base à partir de laquelle les organisations paysannes modernes villageoises se sont constituées, avec des rapports de pouvoirs qui ont pu évoluer avec le temps vers une relative autonomie des dirigeants par rapport aux autorités villageoises. Mais les organisations professionnelles, entamées avec les sociétés indigènes de prévoyance et poursuivies par les coopératives, les syndicats professionnels et les chambres consulaires, constituent largement un héritage institutionnel de la colonisation. Dans cette tradition, les regroupements de personnes s'établissent autour des métiers et des intérêts catégoriels.

Comme nous l'avons vu au chapitre I, seconde section, selon Coulibaly, après l'indépendance, avec la première république, des groupements ruraux associatifs et coopératifs ont été impulsés par le pouvoir politique qui les a inféodés au projet idéologique de « collectivisation » de la production et au système du parti unique. C'est ainsi que le SCAON, premier syndicat créé par les paysans de l'ON dans les années cinquante a disparu. Nous pouvons affirmer que cette disparition résulta à la fois des rivalités politiques locales de l'époque entre partis politiques et du sentiment collectif de ne plus avoir d'objet dans le nouveau contexte d'un Office du Niger dont les cadres ont été africanisés et d'un gouvernement socialiste favorable aux paysans. Mais malgré tout, des contradictions ne vont pas tarder à apparaître entre le pouvoir et les colons. Ces contradictions, que relève Coulibaly

(*op. cit.*), sont : le choix de développer le coton comme base d'accumulation primitive imposé par René Dumont, et le choix de mettre en œuvre des formes de production collective coopérative sous la direction de moniteurs dont une part des résultats revient au parti. C'est ainsi que le mouvement associatif et coopératif est resté inféodé aux différents appareils politiques et administratifs sous les régimes de parti unique jusqu'en 1991.

Au début de la deuxième république, l'idée de coopérative avait été mise de côté par le pouvoir militaire, mais un peu plus tard, au début des années 1980, ainsi que nous l'avons vu, les idées de coopérative d'organisation des producteurs individuels réapparaissent. Ces idées s'appuient sur la revalorisation des formes traditionnelles et donnent ainsi naissance à :

Un statut de « *ton* villageois » défini par la loi de 1988 comme une forme d'organisation « supérieure » à celle des Associations villageoises mises en place par les sociétés d'encadrement du coton (CMDT) et de l'Office du Niger et évoluant sans personnalité juridique.

Cette loi consacre l'appellation d'Association villageoise (AV) aux groupements « à vocation coopérative » existant dans les régions et qui doivent toutes aspirer à se transformer en « *tons* villageois »²⁶. Nous pensons que cette dualité concurrente de forme et de dénomination – « AV » versus « *ton* » ou coopérative – révèle les rivalités de compétences entre les services de l'Action coopérative villageoise et ceux des sociétés d'encadrement ON et CMDT. Les origines des organisations paysannes sont donc complexes, avec des interférences entre incitations externes et organisation sociale endogène ou locale²⁷.

Quand nous les analysons de plus près, nous découvrons que l'évolution des organisations paysannes des années 1980 et 1990 est fortement influencée par :

1. l'invocation d'une « responsabilisation » croissante des producteurs. Une responsabilité qui est censée aller de pair avec la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel et surtout la libéralisation du marché des céréales ;
2. les grandes sécheresses des années quatre-vingt et la fluctuation des cours du coton et du prix du riz, etc. ;
3. l'avènement de la IIIe République et la démocratisation de la vie politique et sociale à partir de 1991 ;
4. le retrait progressif et partiel de l'État dans la gestion des filières riz à partir du début des années quatre-vingt-dix et aussi de la filière coton qui est en cours de finalisation (Bélières *op. cit.*).

Depuis le début des ajustements structurels et la privatisation des filières de production, les initiatives de création d'OP ne se limitent plus aux grandes sociétés d'encadrement comme la CMDT et l'ON. La paysannerie et les ONG nationales et internationales ont commencé à promouvoir la création d'associations et de

groupes de défense des intérêts des producteurs et consommateurs. Ici, nous traiterons des organisations instaurées par les grandes sociétés, celles instaurées ou créées par l'État, celles instaurées ou créées par les ONG et les syndicats.

Les organisations instaurées ou créées par l'État et les grandes sociétés de production

Les organisations instaurées par l'État – les chambres d'agriculture

Comme on l'a vu plus haut, dès la colonisation, des associations, mises en place par le colonisateur ont vu le jour. Après l'indépendance, sous le régime socialiste, sont apparues des « coopératives collectives » socialistes. Du début des années 1980 à nos jours, les organisations ont été directement instaurées par les pouvoirs publics, « les plus remarquables sont les chambres régionales d'agriculture et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCAM) du Mali » (Bélières *op. cit.*).

La Chambre d'agriculture a été créée officiellement en 1988 par l'État, car les paysans, jusqu'à cette date, n'avaient effectivement pas une représentation nationale qui parlerait ou qui déciderait en leur nom. C'est donc pour avoir un intermédiaire entre le pouvoir et les paysans que l'État a créé ces organisations. Les chambres régionales d'agriculture sont autonomes et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali (APCAM) est formée principalement par leurs représentants. L'APCAM est le fruit d'une Conférence nationale au lendemain de la révolution populaire et du coup d'État en 1991 : au cours de cette conférence, des États généraux du monde rural furent organisés à la demande des représentants du monde rural.

La restructuration de la première chambre d'agriculture (CA) du Mali a été l'une des plus importantes réformes institutionnelles dans le domaine du développement depuis l'avènement de la Troisième République. En 1993, les réformes ont donné naissance à des organisations d'agriculture : des chambres régionales d'agriculture (CRA) et une Assemblée permanente de ces chambres déconcentrées. Le réseau des chambres d'agriculture comprend dix Établissements publics à caractère professionnel (EPCP) dont un au niveau national (Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali) et neuf au niveau de chacune des régions du Mali et du District de Bamako (chambre régionale d'agriculture), tous créés par la loi 93 – 044 du 4 août 1993 et dont l'organisation et les modalités de fonctionnement sont fixées par le décret n° 93 – 295/P-RM du 12 août 1993. Ces statuts leur donnent la personnalité morale et l'autonomie financière ; leur patrimoine est insaisissable.

Ces organisations ont un rôle de médiateur entre les pouvoirs publics et les producteurs. Une médiation qui se résume par la représentation et l'intervention sous forme d'information et de formation. Les assemblées délibérantes des CRA sont formées d'élus de professions agricoles à partir d'un processus entamé au niveau des villages selon les usages coutumiers. Les chambres régionales et l'APCAM sont renouvelées tous les cinq ans par des élections. Les CRA et l'APCAM disposent

chacune d'un secrétariat général désigné par l'administration sur proposition du président élu de la chambre ou de l'APCAM. Les chambres sont autorisées à créer ou à gérer des services publics, mais doivent être en contact permanent avec le pouvoir car selon l'article 9 de la loi n° 96-032 du 12 juin 1996, en tant qu'établissement public à caractère professionnel (EPCP), elles sont légalement chargées de : 1° donner des avis et des renseignements parfois obligatoires sur les questions relatives à la profession ; 2° émettre des vœux sur toutes questions relevant du domaine de la profession et 3° assurer l'exécution des travaux et l'administration des services nécessaires aux intérêts dont il a la charge.

Ces établissements publics à caractère professionnel ont duré sans être réellement efficaces. C'est pourquoi au niveau de leur base, ils ne sont pas tellement connus. Les producteurs, au départ, les avaient perçus comme des « instruments de l'État » pour les contrôler ; c'est pourquoi ils ont été relativement ignorés. Les élus des chambres étaient souvent des fonctionnaires à la retraite, mais au fur et à mesure que le temps passait, on constata une certaine prise de conscience de l'importance que prenait cette structure et des enjeux qu'elle représentait : lors des élections de 2005, il y eut un réel engouement de la part de responsables d'OP qui ont tout fait pour en briguer les mandats. Ce phénomène constitue un renouveau au niveau des chambres. À présent, les chambres d'agriculture et l'APCAM constituent un interlocuteur direct et permanent de l'administration et des bailleurs de fonds, pour la définition et surtout la mise en œuvre des politiques de développement agricole, telles que le schéma directeur de développement rural et la loi d'orientation agricole. La lenteur de leur mise en place – difficile en raison de la faiblesse des moyens (humains et financiers) – correspond aussi au temps nécessaire d'installation dans l'environnement des producteurs de base, environnement au sein duquel elles se sont trouvées de fait en compétition sur le terrain de la représentation, faute que leur soient attribuées des activités spécifiques les identifiant clairement, ou qu'elles aient pu les trouver. Depuis quelques années des projets d'envergure viennent renforcer le rôle des CA et de l'APCAM (PASAOP, PASE, PADON, etc.) en les impliquant de diverses manières dans leur pilotage et dans la répartition des financements aux actions de formation des OP, mais aussi en contribuant au financement de leurs activités.

Les organisations instaurées par les sociétés d'encadrement

Toujours selon les études de Bélières (*op. cit.*), les premières Associations villageoises (AV)²⁸ ont été créées dans la zone CMDT pour assurer la commercialisation primaire du coton, la distribution d'intrants et la fourniture d'informations techniques sur les exploitations agricoles à l'encadrement CMDT. C'est un climat de crise de confiance entre les producteurs et l'encadrement de base qui a occasionné leur création. Crise de confiance provoquée par des malversations, falsification de documents de pesée, détournement de fonds de la part des équipes d'achat.

Comme nous l'avons mentionné, ces formes d'organisations²⁹ ont été généralisées avec les politiques de désengagement (coton et riz) dans une perspective de transfert des responsabilités et des charges des sociétés d'encadrement. La mission première qui leur est confiée est économique, avec la réduction des coûts de transaction pour l'approvisionnement en intrants, pour la mise en marché du coton-graine, et pour les crédits. À côté de cette responsabilité, il y a aussi la responsabilité communautaire comprenant des fonctions de développement local par le financement d'investissements collectifs (centre d'alphabétisation, eau potable, école, centre de santé) et la prise en charge de certains coûts de fonctionnement d'activités communautaires (entretien des forages, paiement des matrones ou infirmiers, etc.).

Quant au financement de leur fonctionnement, il est essentiellement assuré par des prélèvements sur les activités économiques. Le battage du riz génère l'essentiel des revenus des AV en zone de l'Office du Niger et les frais de marché et les excédents de pesée reversés par la CMDT constituent les principales recettes en zone cotonnière. Sous l'impulsion des sociétés d'encadrement et avec comme principe de base « une AV par village encadré », ces organisations se sont rapidement généralisées : au début des années 1990, on dénombrait environ 2 500 AV dans la zone CMDT et environ 150 AV dans la zone ON, soit autant que les villages encadrés. Il faudra aussi noter que très peu d'AV ont évolué pour adopter les statuts juridiques définis par la loi de 1988, c'est-à-dire le statut de ton villageois ou de coopérative, même après la libéralisation des marchés en zone ON. Les raisons qui expliquent cet état de fait sont nombreuses : ce pourrait probablement être parce que les AV ont voulu éviter les contraintes de l'administration spécialisée qui encadrerait les coopératives, ou bien en raison des fonctions dévolues aux AV, qui étaient pour la société des instruments de développement ; ou encore, certainement, parce que les sociétés d'encadrement préféreraient des groupements spécifiques qu'elles pouvaient garder plus facilement sous leur seul contrôle.

Dans les campagnes, avant de mettre en place les AV, et souvent après, de manière continue, des sessions de formation et d'alphabétisation sont organisées par les sociétés d'encadrement. Ces programmes de formation sont à la base de l'émergence des leaders des OP ainsi que des collectivités locales. Ces organisations auraient dû faire face à des problèmes de gestion financière, en particulier la gestion des crédits, en raison notamment de la caution solidaire. Selon une étude menée par Traore et Spinat (2002) citée par Bélières (*op. cit.*), en zone ON, les dettes vis-à-vis des services financiers, accumulées par les organisations entre 1993 et 1994, étaient estimées à plus de 2 milliards de FCFA, soit un montant supérieur à l'encours annuel. En raison des problèmes de gestion collective, la redevance hydraulique a été individualisée et chaque irrigant était responsable de son paiement directement auprès de l'Office du Niger. En zone cotonnière, les problèmes de gestion du

crédit liés à la caution solidaire ont également été nombreux et, fréquemment, des revenus collectifs ont dû être consacrés au remboursement des crédits individuels de quelques membres défaillants (Kébé et Sidibe-Kébé 1998). Mais le contrôle de la commercialisation du coton par la CMDT, seul acheteur, a permis de limiter les dérives même si en certains endroits, il n'a pas été aisé de répartir les revenus du coton après rétention du crédit intrants à la source par la Banque nationale de développement agricole (BNDA). Selon Yves Fournier (2002), en 2001, seules trente-cinq AV sur plusieurs milliers étaient non éligibles au crédit de la BNDA. Depuis les années 1990 et jusqu'à récemment, pour faire face à ces problèmes de gestion de la caution solidaire et d'usage des ressources – frais de marché et excédents de pesées – mais aussi à cause des conflits d'organisation sociale interne du village, de nombreuses AV vont se dissoudre dans la zone cotonnière. C'est ce qui explique la multiplication des organisations de base reconnues par la CMDT. Il y a plus de 5 000 AV en ce début du deuxième millénaire. La dynamique d'éclatement atteindra aussi la zone ON. Ici, des groupements dissidents de type GIE vont apparaître mais ne seront pas reconnus, dans la plupart des cas, par l'Office du Niger.

Selon Bélières (*op. cit.*), les difficultés rencontrées par les AV peuvent être analysées à travers les faiblesses et les forces des caractéristiques constitutives : l'absence de personnalité juridique établie et une crédibilité qui repose sur un système dual de caution solidaire communautaire que le temps a éprouvé douloureusement ; une garantie sur la récolte à venir par le monopsonne égreneur pour le coton – ou de commercialisation de l'Office du Niger avant la libéralisation – sans garantie alternative similaire postérieure³⁰. Néanmoins :

Dans les années quatre-vingt-dix, les bailleurs de fonds appuient des projets de mise en place de systèmes financiers décentralisés et mutualistes dans les deux zones. On pouvait escompter que la proximité, l'interconnaissance, la responsabilité individuelle et les cautions limiteraient les risques. C'est en gros ce qui s'est produit puisque ces caisses mutuelles sont aujourd'hui encore bien présentes mais le système s'est reproduit à coûts élevés pour les bénéficiaires et en éliminant ou en restreignant les crédits de bon nombre de groupements et de producteurs défaillants à remplir les conditions requises ou leurs engagements. Cette masse paysanne insuffisamment crédible a sans doute développé des stratégies de survie et de rattrapage individuelles ou collectives qui contribuent notamment aux divisions locales du milieu qui elles-mêmes « stérilisent » les initiatives endogènes (Bélières *op. cit.* : 8).

Enfin, de ce que nous venons de voir, de manière générale, on peut conclure que les AV ont assumé, avec une relative efficacité, les fonctions de gestion des intrants (zones ON et CMDT), de commercialisation du coton (en zone CMDT) et de battage du riz en zone ON³¹. Elles ont été aussi des structures-relais des sociétés d'encadrement ci-dessus citées dans les domaines de la vulgarisation agricole et de la recherche-développement et elles ont contribué au renforcement des capacités

des producteurs et surtout à la « sélection » et à l'émergence des responsables paysans à travers les nombreuses opérations d'alphabétisation et de formation (Bélières *op. cit.*).

Contrairement aux arguments de Coulibaly (*op. cit.*) qui estime que rien ne va chez les paysans et que, d'ailleurs, ils risquent de disparaître ou de devenir des ouvriers agricoles, Bélières (*op. cit.*), pense que les réalisations et les activités communautaires des AV n'ont pas fait l'objet d'évaluations spécifiques ; mais à partir de leurs ressources financières propres, issues de la marge bénéficiaire des activités de battage en zone ON, des frais de commercialisation et surtout des prélèvements volontaires sur la récolte commercialisée en zone cotonnière, souvent combinées avec des emprunts à moyen terme ou des appuis extérieurs, les AV paysannes ont permis la réalisation de nombreux investissements communautaires, tels que des puits, des forages, des écoles, des centres de santé, etc. Les exemples de villages qui disposent aujourd'hui de réalisations collectives à mettre à l'actif des AV sont nombreux sans que l'on puisse toutefois évaluer l'ampleur du phénomène³².

Selon ces résultats, les acquis de ces organisations sont variables, mais ils sont souvent sous-estimés, notamment dans les domaines du développement des productions agricoles, des investissements communautaires, de la formation et de la vulgarisation. Certains auteurs ont retenu plus facilement les échecs dans la gestion du crédit et de la caution solidaire, en particulier dans la zone Office du Niger suite à la libéralisation. Or, on peut considérer que ces carences sont établies d'emblée par le statut juridique mal assuré des AV, un relais incertain par les banques puis les organisations mutualistes de crédit, qui ne peuvent garantir la commercialisation du riz, et enfin, malheureusement, par les défaillances des commerçants en riz aux premières années de la libéralisation, face à des producteurs qui n'avaient ni expérience ni dispositif de recours (d'où la pertinence reconnue des centres de gestion en appui aux OP).

Les paysans sont divisés car, durant toutes ces années, les sociétés d'encadrement n'ont pas incité les OP de base à se fédérer pour assurer des missions de représentation (il faudra noter ici que l'ON jouit d'une représentation spécifique avec des « Délégués généraux des exploitants » et, à partir de 1994, des délégués de Comités paritaires de gestion du foncier et de l'eau). En raison donc d'une logique de structure avec des agents encadreur : un agent pour dix à quinze villages, elles ont longtemps maintenu ces « instruments de développement » divisés et jusqu'en 2005, l'absence d'organisation fédérative était considérée comme un handicap, notamment dans le cadre de la privatisation de la filière cotonnière. Il faudrait cependant reconnaître, selon Bélières (*op. cit.*), les initiatives d'organisation des investissements communautaires intervillageois comme l'école ou le centre de santé communautaire à l'échelle d'une ZAER qui peut être l'équivalent d'une commune rurale en zone cotonnière avec des structures de gestion conséquentes.

Les organisations mises en place et créées par les ONG et les paysans

Les organisations mises en place par les ONG

Depuis les années 1980 et surtout dans les années 1990 après la démocratisation du Mali, le monde rural malien a vu un fort développement d'organisations de type associations, GIE et ONG., à l'initiative de leaders locaux et/ou d'organisations étrangères ou nationales de type ONG. Ce développement progressif s'explique par les sécheresses des années 1970 et 1980, avec l'aide humanitaire et l'arrivée de nombreuses ONG à vocation humanitaire puis de développement ; et comme dit plus haut, par la démocratisation au début des années quatre-vingt-dix.

En 2000, le Mali comptait plus de 1 250 ONG agréées en milieu urbain et rural : mais moins d'un quart auraient eu une présence effective. Les organisations de cette catégorie sont en général disparates dans leurs objectifs et dans leurs modes de fonctionnement, avec des opérations souvent très ponctuelles. Cette situation est en partie le résultat d'une intervention qui, jusque dans les années 1990, a été confinée administrativement aux champs non couverts par les sociétés d'encadrement et aux projets publics de développement, voire à certains domaines réservés à l'action de services publics comme l'action coopérative. Les domaines intéressés sont néanmoins importants : banque de céréales, gestion des ressources naturelles, cultures de contre-saison, transformation artisanale, hydraulique villageoise, etc. Dans tous ces domaines, les femmes et les jeunes constituent les cibles privilégiées et ont pu exprimer leurs potentialités. Ces OP, en général, n'ont pas constitué un facteur d'innovations organisationnelles du monde rural. Au contraire, le plus souvent, elles ont accentué les comportements opportunistes des villageois, souvent liés à la captation de l'aide. Les actions de toutes ces organisations et les ONG qui les ont amorcées, ont montré l'intérêt d'approches localisées par opposition à la conception centraliste étatique du développement, conception dominante jusque dans les années 1980. Tout compte fait, elles ont été un facteur favorable à la mise en œuvre par le Mali de la décentralisation. Elles l'ont même accompagné dans ce sens.

Par ailleurs, certaines initiatives de ces OP ont eu des résultats très conséquents : nous pouvons par exemple citer les organisations de microfinance (caisses villageoises, création de fédérations etc.) dont certaines sont des réussites avérées ; et aussi la mise en place d'organisations fédératives d'OP de base pour constituer des groupes de pression. Dans ce registre, l'AOPP (Association des organisations paysannes et professionnelles), qui n'a pas été véritablement instaurée par une ONG, mais dont la création a été largement soutenue par des ONG, constitue un exemple très intéressant. Cette organisation a joué un rôle important en mettant en place un programme de renforcement des capacités des organisations syndicales, que nous avons d'ailleurs évoqué dans les chapitres précédents, pour les aider à aborder les négociations sur le coton dans de bonnes conditions³³.

Aux actifs de l'État, l'un des facteurs les plus importants pour la réussite de la microfinance est la création d'un cadre législatif et réglementaire approprié issu d'une adaptation au niveau national d'un cadre défini au niveau régional³⁴. Cette loi n'est adaptée qu'aux Systèmes financiers décentralisés (SFD) de type mutualiste et il existe de nombreux SFD qui sortent de ce cadre, qui sont peu ou pas contrôlés et qui font prendre des risques très importants au secteur avec des pratiques non professionnelles (Bélières *op. cit.* : 10).

Les syndicats à l'initiative des paysans

Après l'expérience du SCAON avant l'indépendance (Magassa 1999), et jusqu'en 1991, il n'y avait qu'une seule union de syndicats de travailleurs au Mali. Suite au mouvement démocratique, nous avons assisté à la réémergence de mouvements syndicaux dans le monde rural malien. Un regroupement d'une grande partie des responsables des organisations de base (AV) à Koutiala en 1991 – campagne 1991-1992 – organisé à l'initiative des producteurs, leur a permis de discuter des problèmes de crédits agricoles garantis par le système de caution solidaire et du paiement des intrants non consommés imposé par la CMDT. En septembre 1992 suivra le congrès constitutif du Syndicat des producteurs de coton et de vivriers (SYCOV). La première grande opération pour faire valoir les revendications paysannes sera menée en octobre 1992 avec le lancement du mot d'ordre de grève des livraisons de coton à la CMDT (Bélières *op. cit.* : 12).

Actuellement, il existe quatre syndicats reconnus dans la zone CMDT, qui se sont d'ailleurs regroupés au sein d'un Groupement des syndicats cotonniers et vivriers du Mali (GSCVM). C'est à travers les premières luttes menées et les suivantes que ces syndicats de la zone cotonnière ont acquis leur légitimité, basée sur une forte capacité de mobilisation³⁵. En zone Office du Niger, le Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger (SEXAGON) a été créé en 1997 et a engagé sa première action d'envergure en 1998 pour contester les modes d'élection des délégués généraux, représentants des exploitants au sein des instances de l'Office du Niger. Aujourd'hui, deux syndicats sont reconnus dans la zone ON (Dave 2004).

Ces syndicats du monde rural, et en particulier les deux principaux (SYCOV et SEXAGON), ont pu bénéficier d'appuis pour le renforcement de leur capacité et pour la constitution d'argumentaires, à travers l'AOPP, des ONG, ou des organisations de coopération internationale sur financement de diverses coopérations³⁶.

Selon Bélières (*op. cit.*), au Mali, à défaut d'organisation fédérative des OP de base de type AV, les syndicats ont pris une place importante dans l'organisation de la filière cotonnière en zone CMDT. Le SYCOV a été vite reconnu comme représentant des producteurs et, à ce titre, a signé les contrats plans : CMDT/État/Producteurs. En 2001, après la grande grève des semis qui a réduit la récolte de

moitié, c'est aux syndicats qu'a été transférée la fonction d'approvisionnement en intrants pour céréales dits « non stratégiques » comme l'un des premiers gages de volonté politique de libéralisation de la filière (qui touche également le transport et la filière oléagineux)³⁷. Par contre, en zone ON, les syndicats ont été écartés par la société d'encadrement, qui disposait d'une représentation paysanne à travers des délégués généraux et des délégués au sein des comités paritaires de gestion du foncier et de l'eau. Mais à travers des actions de contestation, de revendications, de mobilisation³⁸, et de formation, le syndicat SEXAGON s'est largement implanté et a pu occuper une bonne partie des postes d'élus lors des renouvellements de mandats (y compris les délégués généraux en 2005). Dès à présent, les syndicats ne peuvent plus être méconnus et devraient se voir invités dans les instances de concertation à l'ON.

Comme nous le constatons, les politiques agricoles du Mali après l'indépendance ont contribué à multiplier les législations relatives au foncier et ont en outre favorisé la création d'entreprises d'État pour booster le développement de périmètres aménagés et développer la culture du coton et des céréales dans le bassin cotonnier de Mali Sud. Toujours dans le but de promouvoir le développement local par la base, un vaste programme de décentralisation fut amorcé au début des années quatre-vingt-dix.

Tableau 8 : évolution des systèmes administratif, économique et juridique du Mali depuis le IXe siècle

Du IXe siècle à 2008	Système Politique	Système économique	Système juridique	Nature des conflits
Période précoloniale (IXe S.-1898)	La décentralisation coutumière basée sur : - Le Kabila, Du, Lu, Gwa ou la famille ; - Le Sigida, Dugu ou le village, le terroir ; - Le Kafu (o), jamana, leydi ou province, royaume ; - Le Krufa, jamana, leyde ou fédération (Empire ?)	Une économie (un mélange de): - familiale, villageoise, esclavagiste et mercantiliste ; - Début (embryonnaire) de l'économie individualiste (capitaliste) familiale.	Émergence de droit mixte : - La décentralisation du système juridique basée sur le droit religieux : animiste et islamique différant souvent selon les Kabila famille et des groupes ethniques.	Les conflits de cultures (logiques), de conquête, de succession, de survie etc.
Période coloniale 1898-1959	Un territoire colonial centralisé et despotique/dictatorial.	Une économie néo esclavagiste basée sur les ressources naturelles : l'or et la culture de rente (le coton, le riz, l'arachide etc).	Droit mixte : - Droit romain basé sur le Code Civil français théorique et codifié ; - Droit coutumier religieux animiste et islamique différant souvent selon les Kabila famille et des groupes ethniques, les régions.	Les conflits de cultures (logiques), de conquête, de résistance, de succession, de survie etc.

<p>Période postcoloniale 1959 à nos jours</p>	<ul style="list-style-type: none"> - État moderne centralisé et socialiste (1960-1968) ; - État moderne centralisé non socialiste (1968-1991) ; - État moderne démocratique décentralisé (1992 à maintenant). 	<ul style="list-style-type: none"> - Une économie nationale socialiste planifiée ; - L'économie de marché ; - Le libéralisme économique ; intensification de la privatisation des entreprises publiques 	<p>Droit mixte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maintien des textes juridiques coloniaux (quelques textes nouveaux) et tentative de rupture avec le milieu coutumier rural ; - De nouveaux textes juridiques, la survivance ou la résistance du droit coutumier ; reconnaissance partielle du droit coutumier, 	<ul style="list-style-type: none"> - Les conflits de cultures (logiques) ; - Les conflits intra communautaires ; - Les conflits intercommunautaires ; - Les conflits internationaux ; - Des modes juridiques et des modes alternatifs de gestion des conflits limités.
<p>Prospective</p>	<ul style="list-style-type: none"> - État démocratique décentralisé ; - Raffermissement de la décentralisation et de la démocratie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement du libéralisme économique et des valeurs individualistes ; - Émergence et renforcement de la société civile paysanne ; - Renforcement de la société civile en général. 	<p>Droit mixte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Droit étatique ; - Reconnaissance du droit religieux et coutumier avec des gardes fous ; - Existence de droits diversifiés 	<ul style="list-style-type: none"> - Récurrence des conflits ; - Multiplication des modes juridiques et des modes alternatifs de gestion des conflits ; - Renforcement des modes alternatifs de gestion des conflits (concertations, négociations, médiations, conventions etc.)

Notes

1. Coulibaly (1997). Voir aussi : Compte économique du Mali, 1969, Bamako, Service de la Statistique, 1971, p. 159.
2. À cette époque le Mali actuel était appelé « Soudan français ».
3. *Journal Officiel du Mali* 1972, p. 105.
4. Selon Rochegude A. (1977), de 1972 à 1975, douze opérations ont été créées et mises en place dont neuf pour la seule année 1972. Elles touchent pratiquement toutes les activités rurales. Ce sont : décret 59 PG.RM du 19 mai 1972 portant création de l'opération riz Ségou, JO.RM, 1972, p. 110 ; décret 62 PG.RM du 26 mai 1972 portant création de l'opération mil Mopti, JO.RM, 1972, p. 268 ; décret 116 PG.RM du 16 septembre 1972 portant création Opération arachide, JO.RM, 1974, p. 455 ; décret 115 PG.RM du 16 septembre 1972 portant création opération pêche, JO.RM, 1972, p. 557 ; décret 114 PGRM du 16 septembre 1972 portant création opération aménagement et production forestière, JO.RM, 1972, p. 556 ; décret 113 PG.RM du 16 septembre 1972 portant création opération aménagement du parc national de la boucle du Baoulé, JO.RM, 1972, p. 555 ; décret 12 PG.RM du 28 janvier 1974 portant opération zone lacustre JO.RM, 1974, p. 152 ; décret 117 PG.RM du 16 septembre 1972, portant création opération haute vallée, JO.RM, 1972, p. 559.
5. Voir aussi les travaux et les commentaires de : El Hadj O. Tall, Mamoudou Traoré, Yazon Gnoumou, Peter Bloch (eds), 2002, *Sur la problématique foncière dans les périmètres irrigués au Mali*, Working paper n° 50-F, University of Wisconsin-Madison (USA).
6. Article 129 : « Cependant, les droits coutumiers collectifs ou individuels, quand ils comportent emprise évidente et permanente sur le sol se traduisant par des constructions ou par une mise en valeur régulière, sauf, le cas échéant, interruption justifiée par les modes de cultures, peuvent être transformés en droit de concession rurale au profit de leurs titulaires, si ceux-ci en font la demande. La terre doit alors être préalablement immatriculée au nom de l'État, les droits coutumiers étant réputés abandonnés. L'emprise évidente et permanente doit être constatée dans le procès-verbal d'enquête sur le terrain, établi lors de la procédure d'immatriculation de celui-ci au nom de l'État. Les chefs coutumiers, qui règlent selon les coutumes l'utilisation de la terre par les familles ou les individus, ne peuvent en aucun cas se prévaloir de leurs fonctions pour revendiquer d'autres droits sur le sol que ceux résultant de leur exploitation personnelle, en conformité avec la coutume. » (CDF de 1986)
7. L'article 133 : « Lorsque l'État veut, pour une raison d'intérêt général ou d'utilité publique, disposer des terrains sur lesquels s'exercent des droits coutumiers, ceux-ci sont purgés par un arrêté du ministre chargé des Domaines, précisant la raison invoquée par l'administration. »
8. L'article 44 : « Les droits coutumiers susvisés peuvent faire l'objet d'une enquête publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers qui constate l'existence et l'étendue de ces droits. Les formes et conditions de ladite procédure sont fixées par décret pris en Conseil des ministres. Cette procédure se déroule devant une commission de conciliation dont la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement sont fixées par décret pris en Conseil des ministres. Il peut être formé recours contre la décision de cette commission de conciliation devant le tribunal civil compétent. »

9. CEDREF-GeD (2000). Rapport d'analyse sur le foncier rural au Mali. Analyse des enjeux et opportunités, Document de débat, Bamako, p. 17.
10. L'article 46 : « Les droits coutumiers autres que ceux définis à l'article précédent ne peuvent être immatriculés. Ils ne peuvent être transférés qu'à des individus ou collectivités susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu de la coutume et seulement dans les conditions et limites qu'elle prévoit. Néanmoins, il peut être fait abandon de tous droits fonciers coutumiers tant en faveur des collectivités et établissements publics qu'en faveur des demandeurs de concessions. »
11. L'article 47 : « La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable en matière de purge de droits coutumiers sous réserve des dispositions suivantes : lorsque le périmètre dont le retrait est projeté comporte des terrains non immatriculés, l'arrêté de cessibilité est précédé d'une enquête publique et contradictoire destinée à révéler, le cas échéant, l'existence des droits coutumiers qui grevent ces terrains et leur consistance exacte ainsi que l'identité des personnes qui les exercent. Cette enquête poursuivie d'office par l'autorité intéressée s'effectue selon la procédure de constatation des droits coutumiers prévue à l'article 44 du présent code. Les terrains sur lesquels aucun droit n'aura été constaté peuvent être occupés immédiatement et immatriculés au profit de la collectivité ou l'établissement public pour le compte duquel la procédure est poursuivie. Lorsque l'enquête aura constaté l'existence des droits coutumiers, leur purge, qui consiste à indemniser les détenteurs de ces droits révélés, sera poursuivie selon la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par la présente loi. En cas de purge des droits collectifs, le montant de l'indemnité est réparti entre chacun des codétenteurs selon l'accord conclu entre les intéressés et enregistré au tribunal compétent ou à défaut d'accord par décision de ce même tribunal. Si cet accord ou cette décision n'est pas intervenu à la date où l'expropriation doit prendre effet, le montant de l'indemnité est consigné jusqu'à leur intervention. Lorsque l'État veut disposer des terrains en vue de leur attribution à une collectivité territoriale, l'indemnisation des détenteurs des droits coutumiers est à la charge de celle-ci. Lorsqu'il n'y a pas emprise évidente et permanente sur le sol, l'indemnisation des droits coutumiers constatés se fait suivant la procédure prévue à l'article 26 du présent code. »
12. Récemment, le Conseil supérieur de l'agriculture (CSA) a été créé et est doté de mandats très larges, et particulièrement de suivi des applications de la LOA et des propositions. L'impact direct ou indirect de ce conseil sur les maîtrises d'ouvrage et le pilotage des projets de développement rural et sur l'administration des offices pourrait constituer un élément marquant dans le futur. Les enjeux de ces grandes réformes au Mali sont importants et risquent de provoquer des changements dans le paysage institutionnel du développement agricole. Mais ce sont les réformes sectorielles en cours qui auront les implications les plus fortes à court terme pour les producteurs et leurs organisations (Bélières J.-F. & Al. 2005:13).
13. Il faudra noter que le titre foncier repose sur un acte administratif de cession qui en fait la force et la solidité, mais qui enferme son titulaire dans un carcan d'obligations conditionnelles et de légalité républicaine.
14. Ministère du Plan (1961).

15. Le pouvoir voulait, en effet, tout mettre en œuvre pour que les jeunes ne soient pas poussés au départ par le désir d'émancipation de la tutelle des aînés. En réalité, c'était un moyen pour lui d'affaiblir le contrôle de l'exploitation familiale sur ses propres forces de travail.
16. La restructuration de l'ON avait commencé depuis 1992 après entente entre les bailleurs de fonds et le gouvernement : un plus sept. Les bailleurs de fonds sont sept : deux multilatéraux (Banque mondiale et Communauté économique européenne) et cinq bilatéraux (Coopération néerlandaise, République Fédérale d'Allemagne (KFW), Caisse française de coopération, Mission française d'aide et de coopération et USAID).
17. Nous étudierons ces différents contrats au chapitre consacré aux transactions foncières.
18. Ces organes permettent aux agriculteurs, à travers leurs représentants élus, de participer aux prises de décisions du PDG de l'ON concernant la gestion des terres (attributions, évictions, réclamations, médiations) et la gestion de l'eau (détermination et exécution du programme annuel d'entretien, médiation sur les différends au sujet des redevances, propositions de dégrèvement, examen du dossier de fixation annuelle des redevances). Les charges d'entretien du réseau hydraulique (que l'État a confié à l'Office du Niger) sont réparties entre l'État (barrage, ouvrages annexes et tout le réseau primaire), l'Office du Niger (réseaux secondaires : distributeurs, partiteurs) et les exploitants (réseaux tertiaires).
19. Source : Office du Niger, 2008.
20. Les organismes mutualistes d'épargne et de crédit se sont organisés en oligopole, assurent le financement de l'approvisionnement en intrants et passent les contrats avec les fournisseurs pour le compte des OP de base suite à un appel d'offres. Or, depuis plusieurs années, le système n'est pas efficace car certains fournisseurs ne respectent pas leurs engagements. L'enjeu actuel pour les organisations paysannes est de sécuriser cette fonction notamment en mettant en place des coopératives d'approvisionnement [option retenue par le syndicat et dont la mise en œuvre a débuté, mais plus sur la commercialisation du riz que sur l'approvisionnement en intrants] (Bélières 2005).
21. Les questions portent sur le statut des terres et leur gestion en liaison avec le financement des investissements et le rôle des organisations paysannes et des communes, et sur la gestion de l'eau et des infrastructures, avec le rôle des associations d'irrigants en cours de création à l'initiative de l'Office du Niger (Bélières *op. cit.*).
22. Il s'agit notamment de la révision du Schéma directeur de développement rural (SDDR) en 2001 et de la Loi d'orientation agricole en 2005, contrats plans État-Structure d'encadrement producteurs, comité paritaire de gestion des aménagements hydro-agricoles etc. À l'échelle sous-régionale et régionale, les OPA ont participé à l'élaboration de la politique agricole de l'UEMOA et à celle plus récente de la politique agricole commune (PAC) de la CEDEAO.
23. Écru : qui n'est ni teint, ni blanchi, conserve sa couleur naturelle (fibre textile).
24. Loi n° 01-076 du 18/07/2001 régissant les sociétés coopératives en République du Mali.
25. Des « *Tons* » ou associations dont les principaux chefs sont ceux des familles, des femmes, classes d'âge, *komo*, chasseurs, etc.
26. Loi n° 88-62/AN-RM du 10 juin 1988.

27. Les pouvoirs locaux, les classes d'âges, les maîtres de la terre, les clans, les ethnies et les castes, etc.
28. Nom donné aux groupements de producteurs villageois.
29. Organisations sans personnalité juridique établie, groupements pré-coopératifs selon la loi de 1988.
30. Au milieu des années 1990, les sociétés d'encadrement (avec forte impulsion des bailleurs de fonds) lancent des projets (projet de gestion rurale (PGR) en zone CMDT et projet de centre de prestation de services (PCPS) dans les zones ON) d'appui à la gestion des OP avec la création de centres de gestion qui ont pour objectif principal l'appui à la transparence financière des organisations de base, notamment pour sécuriser le crédit (caution solidaire) et favoriser la récupération des impayés (en particulier en zone ON). Ces centres de gestion gérés par des associations d'AV s'organiseront ensuite en fédérations ou unions destinées à assurer les fonctions des projets coordinateurs en fin de cycle (Bélières 2005).
31. Néanmoins, dans les années quatre-vingt-dix, les bailleurs de fonds appuient des projets de mise en place de systèmes financiers décentralisés et mutualistes dans les deux zones. On pouvait escompter que la proximité, l'interconnaissance et la responsabilité individuelle et les cautions limiteraient les risques. C'est en gros ce qui s'est produit puisque ces caisses mutuelles sont aujourd'hui encore bien présentes, mais le système s'est reproduit à coûts élevés pour les bénéficiaires et en éliminant ou en restreignant les crédits de bon nombre de groupements et de producteurs défaillants à remplir les conditions requises ou leurs engagements. Cette masse paysanne insuffisamment crédible a sans doute développé des stratégies de survie et de rattrapage individuelles ou collectives qui contribuent aux divisions locales du milieu, qui elles-mêmes « stérilisent » les initiatives endogènes.
32. On pourrait, dans le sillage de Bélières, mentionner l'étude sur l'impact de la globalisation et de l'ajustement sur les petits producteurs ruraux, où dans les deux villages avec AV les réalisations sont nombreuses, y compris les actions sans financements extérieurs comme l'électrification du village de la zone ON ; Bélières Jean-François, Kébé Demba et Sanogo Ousmane, 2003, *Impact de la globalisation et de l'ajustement structurel sur les petits producteurs au Mali*. Version provisoire, IER FAO/BM, Bamako Juillet 2003.
33. Avec l'appui de diverses coopérations, ce programme a vu le jour et a permis de mobiliser une expertise indépendante durant l'année 2002 pour analyser les propositions de réforme avancées par les études sectorielles dans le secteur coton. Le syndicat de la zone ON a également profité d'un programme d'appui dans le cadre de l'AOPP (Berthome 2001).
34. La loi PARMEC au niveau de l'UEMOA.
35. C'est surtout la grève des semis en mai et juin 2000, suite à une baisse du prix d'achat du coton graine, qui a beaucoup contribué à la légitimation de ce syndicat.
36. Notamment la Coopération française.
37. Selon Bélières (*ibid.*), ce transfert s'est fait sans véritables études préalables de faisabilité et de définition des modalités de mise en œuvre, voire même sans recherche de compétences spécifiques supplémentaires (des techniciens ou ingénieurs) pour mettre en place et assurer cette activité.
38. Comme par exemple la grève de 2004 du paiement de la redevance hydraulique en raison des mauvais rendements.

