

# Organisation et rôle de la profession agricole dans le développement des systèmes irrigués

## Quelques enseignements tirés du cas de l'Office du Niger au Mali<sup>1</sup>

Jean-François BELIERES\*, Luc BARRET\*\*, Zanton Charlotte SAMA\*\*\*, Marcel KUPER\*\*\*\*

\*Cirad, UPR Politiques et marchés, France

\*\*APCAM, Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali, Mali

\*\*\*SEXAGON, Syndicat des exploitants de l'Office du Niger ; AOPP, Association des organisations professionnelles paysannes, Mali

\*\*\*\*Cirad, UMR G-eau, France

**Résumé** – Cette communication traite du rôle des organisations paysannes dans le développement agricole au Mali et en particulier pour la zone de l'Office du Niger. Les politiques d'ajustement, puis maintenant de post-ajustement, donnent un rôle croissant aux organisations paysannes dans divers cadres de concertation où doivent se négocier les politiques sectorielles et se cogérer les filières agricoles. A travers le cas du Mali et plus particulièrement de la zone irriguée de l'Office du Niger (mais aussi de la filière coton), il est mis en en balance les nouveaux enjeux auxquels se trouvent confrontées les organisations de producteurs – extension du domaine aménagé, gestion du périmètre irrigué, amélioration de la productivité – et leurs capacités à les relever, capacités qui sont fortement liées aux diverses conditions de leur émergence.

## Introduction

En Afrique de l'Ouest, les politiques économiques mises en œuvre au cours de ces trois dernières décennies sont caractérisées par la libéralisation des marchés et le retrait de l'Etat de nombreuses activités transférées au privé. Dans le secteur agricole, nombre de ces activités ont été transférées aux producteurs et à leurs organisations, ces dernières étant quelquefois créées spécifiquement pour le transfert. Ces politiques d'ajustement et de libéralisation ont souvent coïncidé avec des mouvements d'émancipation des paysans et ont abouti à une reconnaissance du rôle et de l'importance des organisations paysannes<sup>2</sup> pour le développement (Bosc *et al.*, 2002).

---

<sup>1</sup> Ce texte n'engage que ses auteurs et en aucune manière les organisations auxquelles ils appartiennent. Il reprend en partie des éléments d'une autre communication intitulée « Organisations professionnelles agricoles et performances des systèmes de production à base de riz et de coton au Mali : évolutions et perspectives pour un développement agricole durable », par Demba Kébé, Jean-François Bélières, Luc Barret et Hamady Djouara, dans « International Conference Championing Agricultural Successes for Africa's Future », 15-18 mai 2006, Somerset West/Cape Town, Afrique du Sud.

<sup>2</sup> Les termes « organisation paysanne » (OP) sont utilisés ici dans un sens très large qui recouvre les organisations de producteurs (groupements de producteurs de coton ou associations d'irrigants, par exemple), les organisations communautaires (groupes de gestion

Aujourd'hui, les politiques agricoles de post-ajustement cherchent à améliorer l'efficacité des marchés, mais aussi à lutter contre la pauvreté et s'assurer de la durabilité de l'exploitation des ressources, en développant de nouvelles formes de coordination avec une implication plus grande des producteurs à travers leurs organisations et une participation des populations locales à travers des politiques de décentralisation. L'Etat élabore des cadres de concertation regroupant les différents agents économiques et « les incite à négocier et trouver les formes de coordination les plus efficaces pour améliorer la compétitivité et la qualité des produits, réduire l'incertitude sur les revenus et les stabiliser » (Griffon, 2001).

Le rôle des organisations paysannes des pays du Sud dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques pour un développement agricole durable fait partie du questionnement actuel. Et cela d'autant plus que ces organisations sont en général nombreuses, diversifiées, chargées d'histoire, plus ou moins représentatives, quelquefois instrumentalisées par d'autres acteurs, et pas toujours prêtes ou faites pour assumer les responsabilités que leurs « partenaires » économiques et politiques voudraient leur voir remplir. Dans le même temps, ces organisations deviennent de formidables enjeux de pouvoirs économiques et politiques (Bosc et Losch, 2002).

C'est le cas au Mali, où les politiques mises en œuvre donnent un rôle croissant aux organisations paysannes dans divers cadres de concertation où se négocient les politiques sectorielles et où doivent se cogérer les filières agricoles en fonction de leur degré de privatisation et d'organisation, comme par exemple la fixation du prix dans la filière coton (Nubukpo et Keita, 2005) ou la gestion des aménagements hydro-agricoles dans le cas de la filière riz irrigué à l'Office du Niger.

A travers le cas du Mali, et plus particulièrement la filière riz irrigué de l'Office du Niger, cette communication met en en balance les nouveaux enjeux auxquels se trouvent confrontées les organisations de producteurs et leurs capacités à les relever, capacités qui sont fortement liées aux diverses conditions de leur émergence. Elle est structurée en trois parties : la première présente le Mali et l'Office du Niger, la deuxième fait un historique des diverses organisations, enfin la troisième partie aborde les enjeux et perspectives pour les organisations paysannes dans le développement de la zone irriguée de l'Office du Niger.

## **Le Mali et l'Office du Niger**

### **Le Mali**

Le Mali est un pays enclavé d'Afrique de l'Ouest de 1,241 million de km<sup>2</sup> avec environ 11,5 millions d'habitants en 2004. Il s'étend sur quatre grandes zones climatiques allant de la zone désertique au nord (pluviosité inférieure à 200 mm/an), qui couvre environ 56 % du territoire, à la zone soudano-guinéenne au sud, avec une pluviosité de plus de 1 100 mm/an (figure 1). Le taux de croissance démographique est élevé (2,2 % par an). Près de 70 % de la population est rurale, mais la part des urbains progresse rapidement<sup>3</sup>. L'urbanisation crée une demande croissante en produits alimentaires locaux et les marchés domestiques se développent, avec des effets positifs sur l'agriculture (production et diversification).

Le Mali a changé de régime politique au début des années 1990, par rupture (révolution de mars 1991) avec un régime antérieur fondé sur l'armée et le parti unique. Il constitue en Afrique un exemple de transition démocratique réussie. Les institutions sont issues pour la plupart de la Conférence nationale qui s'est tenue du 29 juillet au 12 août 1991 et a notamment adopté un projet de Constitution, une charte des partis et un code électoral. La Constitution (adoptée par référendum en 1993) crée un régime semi-présidentiel, prévoit la décentralisation à travers la libre administration des collectivités territoriales, reconnaît le multipartisme, le pluralisme syndical et le droit de grève, etc.

Le PIB par habitant est faible (324 \$ US en 2003), le niveau de pauvreté très élevé. En 2001, la pauvreté de masse touchait près des deux tiers (64 %) de la population totale et 76 % de la population rurale. Le seuil de pauvreté est évalué à 144 000 FCFA par personne et par an (DNSI, 2004).

---

de terroirs, associations villageoises ou intervillageoises) mais aussi les syndicats et les organisations professionnelles agricoles. Il peut s'agir d'organisations de base ou de fédérations d'organisations.

<sup>3</sup> Selon les projections faites sur la base d'un scénario « moyen », le Mali devrait atteindre un peu moins de 20 millions d'habitants en 2024, dont 47 % d'urbains (DNSI, 2003).

L'économie malienne reste dominée par l'agriculture et l'élevage. Ce secteur emploie la majorité de la population active (plus de 70 %) et contribue en moyenne à 45 % au PIB. Ses performances affectent directement l'ensemble de l'économie malienne. Ainsi, si depuis la dévaluation du franc CFA en 1994, la croissance du produit intérieur brut avait été en moyenne de plus de 5 % par an, elle a chuté à 1,5 % en 2001 du fait de la forte baisse de la production cotonnière (plus de 50 % par rapport à l'année 2000) et des mauvais rendements obtenus pour les céréales sèches (FMI, 2001).

L'agriculture est pratiquée sur 3,9 millions d'hectares sur un total de 43,7 millions utilisables pour l'élevage et l'agriculture, soit seulement 9 %. Le pays dispose d'un potentiel en terres agricoles, mais les contraintes sont fortes avec des conditions climatiques difficiles et aléatoires sur une grande partie du territoire et des sols souvent pauvres et fragiles. L'agriculture malienne est presque exclusivement le fait d'exploitations agricoles familiales utilisant des techniques de production manuelle ou en traction animale. Le recours aux intrants est faible, en dehors des zones d'intensification que sont la zone cotonnière, la zone de l'Office du Niger et la zone périurbaine (Kébé *et al.*, 2003 b). Les productivités sont généralement faibles. Les deux dernières décennies ont été marquées par une intégration croissante au marché des unités de production ; cependant, la satisfaction des besoins par l'autoconsommation reste la stratégie prioritaire des exploitations agricoles (Kébé *et al.*, 2003 a). L'alimentation des populations rurales mais aussi urbaines reste dominée par les céréales produites localement, dont la production reste périodiquement insuffisante pour la sécurisation alimentaire.

Deux zones ont une importance stratégique pour le pays qui y concentrent une grande part des investissements publics agricoles :

- la zone cotonnière dans le sud du Mali avec une production de coton destinée à l'exportation, cette culture concernant directement environ 3,3 millions de personnes ; la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT) est en charge du développement agricole dans cette zone depuis de nombreuses années et la filière est en cours de privatisation ;
- la zone irriguée de l'Office du Niger dont les productions principales (riz et produits maraîchers) sont destinées au marché national ; au total, ce sont aujourd'hui près de 80 000 ha qui sont irrigués par gravité à partir du fleuve Niger avec plus de 0,5 million de personnes concernées. La production de paddy dépasse les 350 000 tonnes par an auxquelles s'ajoutent des productions maraîchères et fruitières, du sucre et des produits d'élevage, le riz exporté de la zone représentant près de la moitié du riz commercialisé au Mali. L'Office du Niger est en charge de la gestion de ce périmètre (aménagement, eau, terre) mais les filières ont été libéralisées au début des années 1990. Les possibilités d'extension du domaine aménagé sont importantes.

Les organisations paysannes – issues à la fois des évolutions nationales et des spécificités locales – jouent un rôle de plus en plus important dans le développement socio-économique de ces deux régions agricoles et des filières concernées.

## L'Office du Niger

La zone de l'Office du Niger est la partie occidentale de ce qu'on appelle le delta central nigérien. La zone actuellement aménagée (figure 2) est principalement localisée dans le delta mort, ainsi nommé parce qu'il se trouve hors des limites d'inondation annuelle du fleuve Niger, alors qu'autrefois il constituait une région lacustre.

Durant la période coloniale, il a été conçu et mis en œuvre un vaste projet d'aménagement hydro-agricole avec la construction d'un barrage<sup>4</sup> sur le fleuve, la remise en eau des anciens défluent du Niger et le creusement de canaux. Les objectifs étaient ambitieux : irriguer 960 000 ha pour la culture de coton et de riz (Schreyger, 2002). La zone potentiellement irrigable par gravité car dominée par le barrage comprend huit systèmes hydrauliques (figure 2). A l'origine, ce périmètre était destiné à la production de coton pour la métropole. Pour la mise en valeur, les promoteurs avaient opté pour un colonat africain avec l'installation d'exploitations agricoles familiales (les colons) qui devaient obtenir des baux fonciers qu'elles n'ont jamais obtenus ni durant la période coloniale, ni sous la jeune république du Mali. Au contraire, jusqu'à la fin des années 1980, les producteurs ont évolué dans un univers de contraintes :

---

<sup>4</sup> La construction du barrage s'est achevée après la Deuxième Guerre mondiale avec une mise en service en 1947.

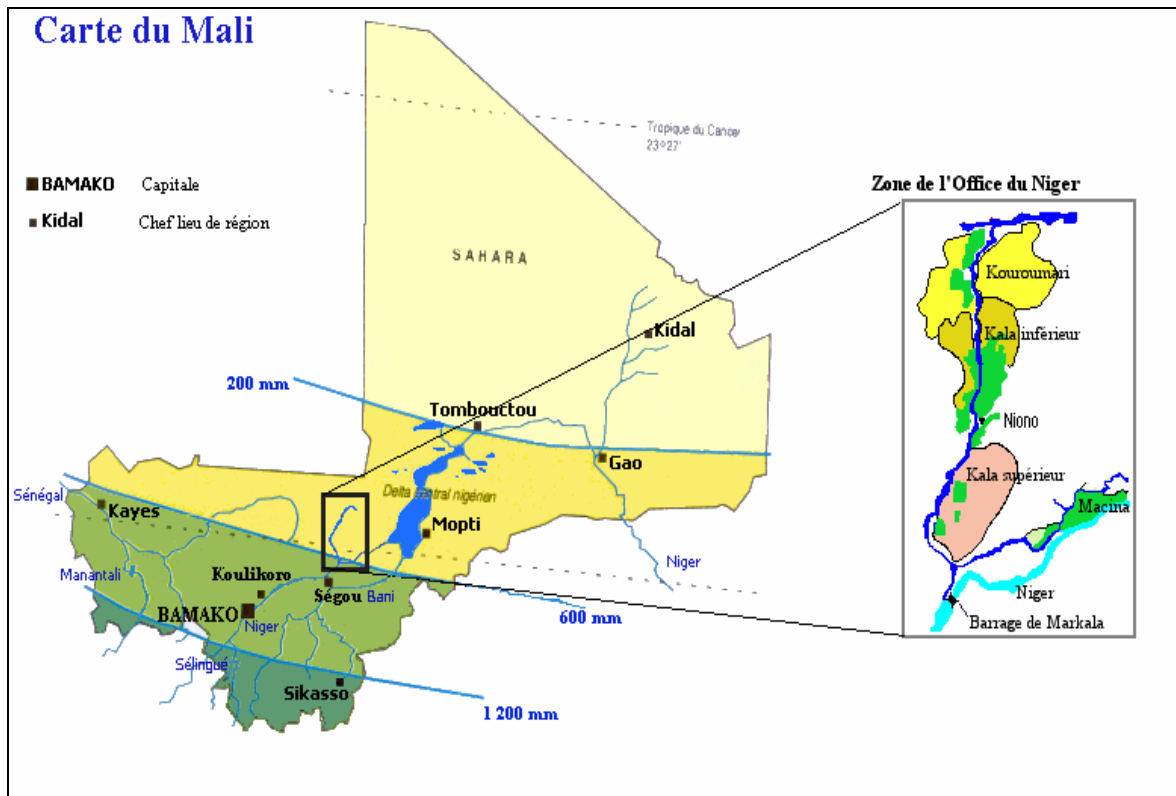


Figure 1. Carte du Mali et localisation de l'Office du Niger.

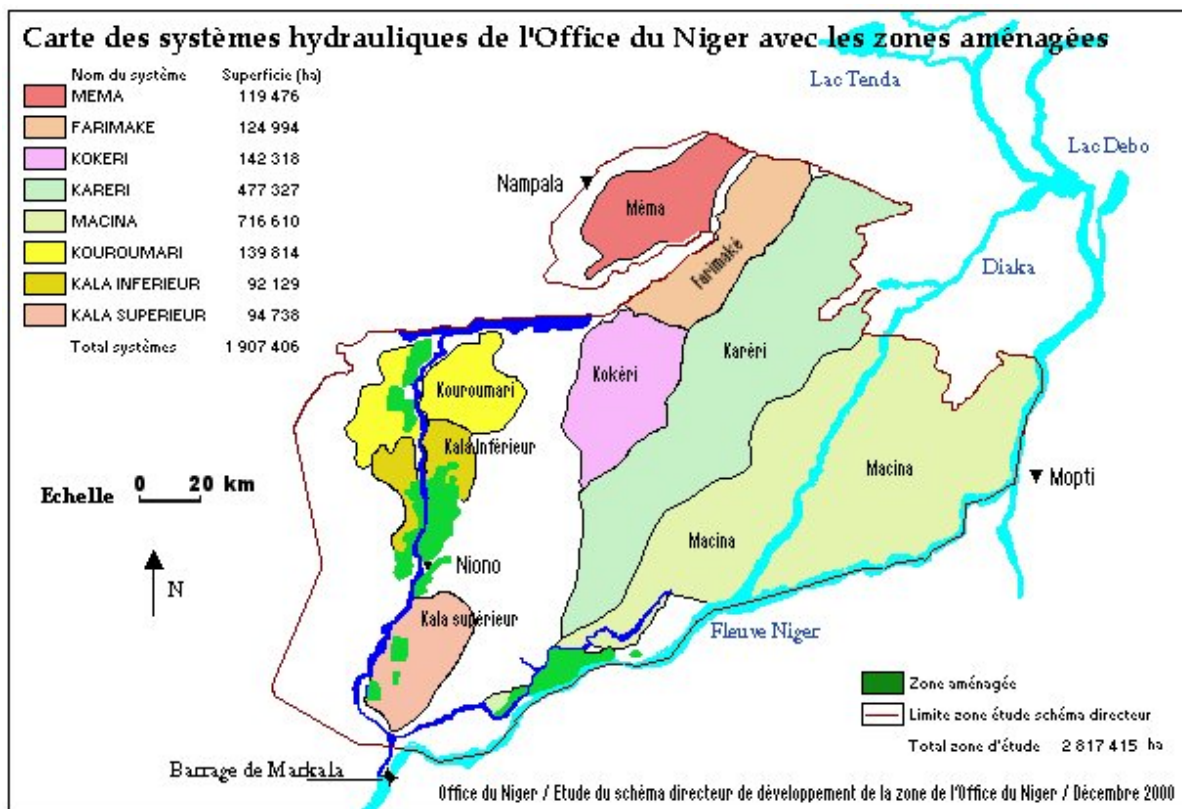
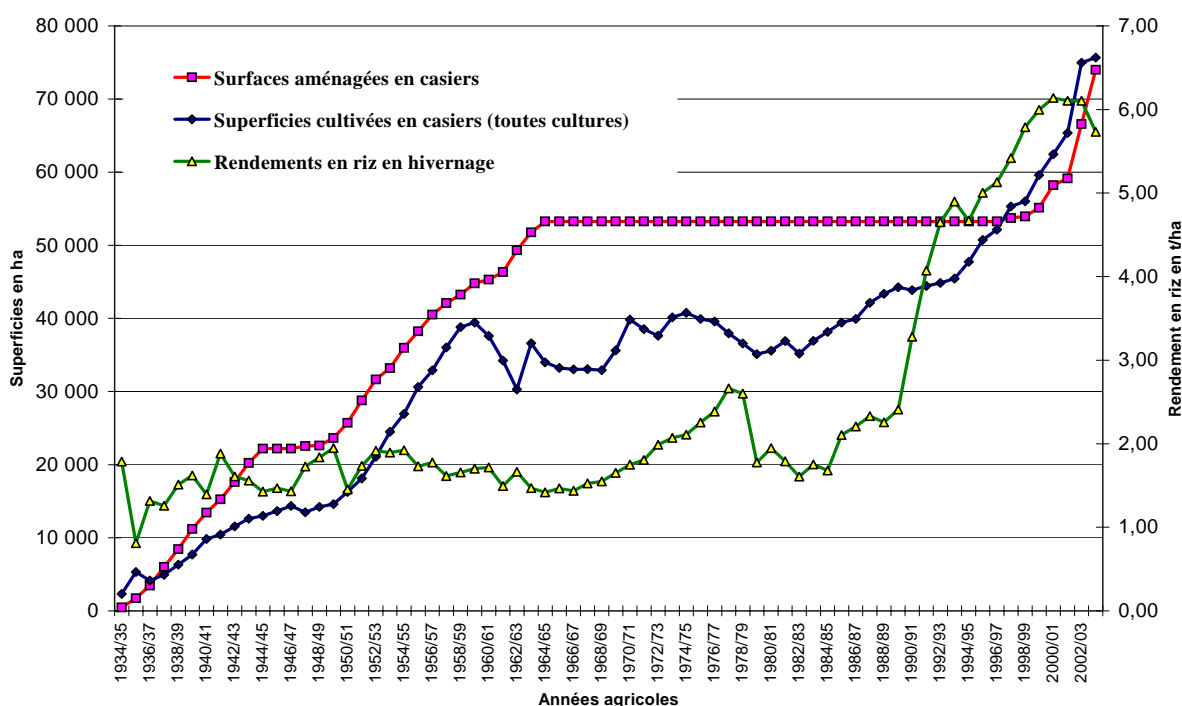


Figure 2. Carte des systèmes hydrauliques de l'Office du Niger.

assujettissement à une société de développement étatique avec interdiction de commercer en dehors de cette société, obligation de livrer la production, statut précaire à la fois sur le foncier productif et sur l'habitat (Coulibaly, 1998 ; Magassa, 1999 ; Schreyger, 2002). Les réalisations sont restées bien en deçà des objectifs initiaux avec, à l'indépendance, seulement 45 000 ha aménagés dont 82 % sont cultivés.

Au début des années 1980, il fut décidé d'arrêter l'aménagement de nouvelles terres et de réhabiliter en l'améliorant l'existant (un peu plus de 50 000 ha de rizières). Avec la réhabilitation des infrastructures, l'introduction de techniques intensives, la libéralisation du système économique et la responsabilisation des producteurs, la zone a connu une croissance agricole remarquable (Jamin, 1994 ; Kuper *et al.*, 2002 ; Mariko *et al.*, 1999) (figure 3). Depuis la fin des années 1990, l'extension des superficies aménagées a repris, notamment avec une participation des bénéficiaires. Elle constitue l'enjeu majeur du développement de la zone car, sous les effets conjugués de la croissance démographique, de l'arrivée de migrants et des modes de gestion du périmètre, la disponibilité en terre irriguée est devenue la principale contrainte pour les exploitants, générant une compétition pour l'accès au foncier et à l'eau (Bélières *et al.*, 2003).



Source : bilans de campagne de l'Office du Niger.

**Figure 3.** Evolution des superficies aménagées et cultivées en casiers et du rendement en riz d'hivernage à l'Office du Niger depuis sa création.

Les changements de pratiques et de stratégies des producteurs ont été profonds et spectaculaires, transformant ce projet poussif – gouffre à financements publics hérité de la période coloniale – en une « *success story* » difficile à imaginer quelques années plus tôt (Bélières *et al.*, 2002). Les rendements ont été multipliés par trois dans les années 1990, la superficie cultivée a fortement progressé ces cinq dernières années et, au final, la production s'est fortement accrue (la production de riz paddy aurait presque doublé en dix ans, passant de 220 000 tonnes en 1994/1995 à 427 000 tonnes en 2002/2003, et la production maraîchère annuelle dépasserait les 150 000 tonnes). La population impliquée dans la production irriguée a également fortement augmenté. Environ 26 000 familles sont attributaires de terres irriguées en 2004 contre seulement 13 000 dix ans plutôt ; 350 000 personnes dépendraient directement de la culture irriguée en 2004 et environ autant seraient concernées de manière indirecte.

La disponibilité en eau constitue un élément clé du développement de la zone Office du Niger. La ressource en eau dans le fleuve Niger est importante avec 45 milliards de m<sup>3</sup> par an à Ségou (Olivry, 1995) mais irrégulière. Le Niger a connu une modification de son régime hydraulique en relation avec l'aggravation du

déficit pluviométrique, observée dans toute l'Afrique de l'Ouest. La tendance à la baisse continue de la pluviosité a entraîné une baisse des écoulements, avec un effet amplificateur important expliqué par l'affaissement des nappes consécutif à une longue séquence d'années sèches. Le débit moyen du Niger est passé de 1 800 m<sup>3</sup>/s pour la décennie 1951-1960 à 795 m<sup>3</sup>/s pour la décennie 1981-1990 (Briquet *et al.*, 1996). Dans la dernière décennie, il y a une légère progression du débit moyen annuel puisque, pour la période 1991-1999, celui-ci est de 1 047 m<sup>3</sup>/s (Hassane *et al.*, 2000). Cependant, la tendance sur la seconde moitié de siècle est bien une diminution forte de la ressource en eau. Egalement, différentes études mettent en évidence les limites de la ressource en étiage qui correspond à la période de culture de contre-saison et au démarrage des travaux agricoles de la saison hivernale. Les outils et règles pour sa gestion au niveau du pays et du bassin sont actuellement en construction (ces aspects ne sont pas abordés dans ce document).

L'ensemble Office du Niger est donc composé (Coulibaly et Bélières, 2005) :

- d'un réseau hydraulique avec des infrastructures et un système de gestion paritaire (Office du Niger et représentants des exploitants réunis au sein de comités où sont prises des décisions/propositions) pour la distribution de l'eau et la maintenance des canaux et ouvrages ;
- un foncier aménagé propriété de l'Etat attribué à des familles (correspondant en général à des exploitations agricoles familiales) avec des statuts fonciers spécifiques à la zone Office du Niger et une gestion qui se veut également « paritaire » ;
- un foncier non aménagé propriété de l'Etat dont une grande partie est un « foncier en attente d'aménagement », l'ensemble constituant un espace agropastoral géré de manière traditionnelle par les populations locales, avec de plus en plus une implication des communes dans la gestion des ressources ;
- d'un dispositif pour le pilotage du développement de la zone dans laquelle l'Office du Niger occupe la place principale mais qui est aujourd'hui en évolution, notamment avec l'élaboration d'un schéma directeur de développement qui a des objectifs ambitieux pour atteindre 120 000 ha supplémentaires d'ici 2020.

Pour chacun de ces secteurs, les systèmes de gestion impliquent les paysans ; cependant, ces systèmes, qui sont des acquis du début des années 1990, apparaissent insuffisants, avec de nombreuses limites, et doivent évoluer pour permettre une meilleure implication des acteurs et en particulier des populations bénéficiaires (exploitations agricoles familiales).

## **Origine et évolution des organisations paysannes au Mali et en zone de l'Office du Niger**

Comme l'écrit Kouyaté (1996), « les mouvements associatifs au Mali ont été encouragés et structurés depuis la période coloniale<sup>5</sup> en vue d'assurer l'encadrement des populations indigènes ». Cependant, certaines organisations se sont appuyées sur les organisations communautaires traditionnelles. Les « tons » (ton principal des chefs de famille, ton des femmes, ton des jeunes, ton des chasseurs, etc.) constituent le socle de l'organisation sociale des villages (organisation des activités communautaires, activités socioculturelles, défense du village). Ils sont en général la base à partir de laquelle les OP modernes villageoises se sont constituées, avec des rapports de pouvoir qui ont pu évoluer avec le temps vers une relative autonomie des dirigeants par rapport aux autorités villageoises.

Les organisations professionnelles sont, quant à elles, largement un héritage institutionnel de la colonisation, amorcé avec les sociétés indigènes de prévoyance et poursuivi notamment par les coopératives, les syndicats professionnels<sup>6</sup> et les chambres consulaires. Dans cette tradition, les regroupements de personnes s'établissent autour des métiers et des intérêts catégoriels.

Après l'indépendance, avec la première république, des groupements ruraux associatifs et coopératifs ont été impulsés<sup>7</sup> par le pouvoir politique qui les a inféodés au projet idéologique de « coopérativisation » de la production et au système du parti unique (Coulibaly, 1998). Le SCAON, premier syndicat créé par les

---

<sup>5</sup> 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 1950, ont été créées 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 remplacèrent les SMPR.

<sup>6</sup> Un Syndicat des colons et agriculteurs de l'Office du Niger a été créé en 1954.

<sup>7</sup> Promulgation de la loi 63-21/AN-RM du 25 janvier 1963 portant statut général de la coopérative au Mali.

paysans de l'ON dans les années 1950, disparaît probablement en raison de rivalités politiques locales entre partis mais aussi d'un sentiment collectif de ne plus avoir d'objet dans le nouveau contexte d'un Office du Niger africanisé et d'un gouvernement socialiste qui passe pour favorable aux paysans. Pourtant, la nouvelle politique agricole mise en œuvre révèle de fortes contradictions avec les aspirations des « colons » et notamment le choix de la culture du coton comme base d'accumulation primitive et la mise en place de formes de production collective coopérative, sous la direction de « moniteurs », dont une part des résultats va au parti. On doit se demander, car c'est encore une question première aujourd'hui, dans quelle mesure la famille traditionnelle accepte ou non cette mobilisation, en dehors d'elle, de certaines de ses ressources humaines.

Pour Kouyaté (1996), le mouvement associatif et coopératif est ainsi resté inféodé aux appareils politiques et administratifs sous les régimes de parti unique jusqu'en 1991. Un temps reniées au début de la deuxième république, les idées coopératives d'organisation des producteurs individuels (et non pas de la production) réapparaissent au début des années 1980 en s'appuyant sur la revalorisation des formes traditionnelles d'organisation. Elles donnent naissance à un statut de « ton villageois », défini par la loi<sup>8</sup> 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 qui évoluent sans personnalité juridique. Cette loi consacre l'appellation d'associations villageoises (AV) pour les groupements « à vocation coopérative » existant dans les régions et qui doivent tous aspirer à se transformer en « tons villageois »<sup>9</sup>.

Les origines des organisations paysannes sont donc complexes, avec des interférences entre incitations externes et organisation sociale endogène (pouvoirs locaux, classes d'âge, maîtres de terre, clans, ethnies et castes, etc.). Pour cette communication, on ne s'intéressera qu'aux périodes officialisant le désengagement de l'Etat du secteur productif, à partir du milieu des années 1980, et marquées par :

- l'invocation d'une « responsabilisation » croissante des producteurs censée aller de pair avec la mise en œuvre des politiques d'ajustement et notamment la libéralisation du marché des céréales ;
- de graves crises qui ont frappé le monde rural avec les sécheresses des années 1980 et les fluctuations des prix agricoles (notamment du riz) ;
- l'avènement de la troisième république et la démocratisation de la vie politique et sociale à partir de 1991 ;
- le désengagement de l'Etat de la filière riz et la restructuration de l'Office du Niger (1994).

Il y a à partir du milieu des années 1980 cumul des initiatives pour impulser la création d'OP non plus seulement de la part des sociétés d'encadrement (CMDT et Office du Niger) mais aussi des ONG, de l'Etat et des paysans eux-mêmes.

## **Les organisations impulsées par les sociétés d'encadrement**

Les premières associations villageoises (nom donné aux groupements de producteurs) ont été créées dans la zone CMDT pour assurer la commercialisation primaire du coton, la distribution d'intrants et la fourniture d'informations techniques. Leur émergence est intervenue dans un contexte de crise de confiance entre producteurs et encadrement de base. « En raison des malversations des équipes d'achat (falsification des documents de pesée, détournements de fonds), les producteurs ont compris la nécessité de prendre eux-mêmes en charge les opérations de commercialisation » (Kébé et Sidibé-Kébé, 1998). Ces formes d'organisation (sans personnalité juridique établie, groupements précoopératifs selon la loi de 1988) ont été généralisées avec les politiques de désengagement (coton et riz) dans une perspective de transfert de responsabilités et de charges de la part des sociétés d'encadrement. La mission première qui leur est confiée est économique, avec notamment la réduction des coûts de transaction pour l'approvisionnement en intrants, pour la mise en marché du coton graine et pour les crédits. Mais il y a aussi une responsabilité communautaire avec des fonctions de développement local par le financement d'investissements collectifs (centre d'alphabétisation, eau potable, école, centre de santé) et de prise en charge de certains coûts de fonctionnement d'activités communautaires (entretien des forages, paiement des matrones ou infirmiers, etc.).

---

<sup>8</sup> Loi 88-62/AN-RM du 10 juin 1988.

<sup>9</sup> Cette dualité concurrente de forme et de dénomination (association villageoise *versus* ton ou coopérative) révèle surtout les rivalités de compétences entre les services de l'Action coopérative et ceux des sociétés d'encadrement (voir *infra*).

Au départ, la création de ces organisations est liée à un cahier des charges qui intègre des critères de cohésion sociale, d'acceptation de la caution solidaire, de présence de néo-alphabètes<sup>10</sup>, de niveau technique, de volume d'activité, etc. Ces critères, contrairement à ceux utilisés dans d'autres situations, comme par exemple les Groupements villageois cotonniers en Côte d'Ivoire, ont respecté l'échelle sociologique des pouvoirs traditionnels qui s'en sont donc en général accommodés.

Le financement de leur fonctionnement est assuré essentiellement par des prélèvements sur les activités économiques : le battage du riz génère l'essentiel des revenus des AV dans la zone de l'Office du Niger, les frais de marché et les excédents de pesée reversés par la CMDT constituent la principale recette en zone cotonnière.

Sous l'impulsion des sociétés d'encadrement, avec l'appui de programmes spécifiques (notamment le programme ARPON en zone de l'Office du Niger) 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 150 AV dans la zone de l'Office, soit autant que les villages encadrés. On notera que très peu d'AV ont évolué pour adopter les statuts juridiques définis par la loi de 1988 (statut de ton villageois ou coopérative), même après la libéralisation des marchés ; en 2002, on comptait seulement 6 tons villageois pour 100 AV (PCPS/URDOC, 2002). Cela peut s'expliquer : sans doute par la volonté d'éviter les contraintes de l'administration spécialisée qui encadrerait les coopératives, par le fait que les AV étaient considérées par les sociétés d'encadrement comme leurs instruments<sup>11</sup> de développement et, enfin, certainement parce que les sociétés d'encadrement préféraient garder ces groupements sous leur seul contrôle ! La mise en place des AV a été précédée et accompagnée de grands programmes d'alphabétisation et de formation mis en œuvre par les sociétés d'encadrement. Ces programmes sont à la base de l'émergence des leaders des OP actuelles, mais aussi de bon nombre de responsables des collectivités locales.

Ces organisations ont dû faire face à de nombreux problèmes dans la gestion financière et en particulier la gestion des crédits, en raison notamment de la caution solidaire. En zone de l'Office du Niger, les dettes vis-à-vis des services financiers<sup>12</sup> accumulées par les organisations en 1993/94 étaient estimées à plus de 2 milliards de francs CFA, soit un montant supérieur à l'encours annuel (Traoré et Spinat, 2002). En raison des problèmes de gestion collective, la redevance hydraulique a été individualisée et chaque irrigant est responsable de son paiement directement auprès de l'Office du Niger.

Pour faire face aux différents problèmes de gestion de la caution solidaire ou simplement d'entente entre les différents membres, de nombreuses AV ont éclaté en zone cotonnière alors qu'en zone Office du Niger on a assisté à la création de groupements dissidents de type GIE, mais qui ne seront dans la plupart des cas pas « reconnus » par l'Office du Niger. Cette dynamique d'éclatement est ambivalente, avec, d'une part, une remise en question des critères de dimensions censés assurer une efficacité économique et sociale selon les conceptions initiales et, d'autre part, un regroupement sur la base d'affinités et de solidarités plus fortes (infravillageoises) qui pourraient mieux fonder de nouvelles unions.

Les difficultés rencontrées par les AV peuvent s'analyser en identifiant les faiblesses et les forces des caractéristiques constitutives : l'absence de personnalité juridique établie et une crédibilité qui repose sur un système dual d'une part de caution solidaire communautaire mise à mal par l'épreuve du temps et d'autre part de 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 après<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Voir l'importance donnée à l'alphabétisation et à la présentation des comptes en langue vernaculaire par Guy Belloncle, par exemple (Belloncle, 1985).

<sup>11</sup> Cela est tellement vrai que les responsables paysans de ces AV, et notamment les secrétaires, considérant qu'ils faisaient un travail pour le compte de la CMDT, ont toujours revendiqué une indemnité de sa part.

<sup>12</sup> La Banque nationale de développement agricole (BNDA) et le Fonds de développement villageois (FDV).

<sup>13</sup> Néanmoins, dans les années 1990, 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 notamment aux divisions locales du milieu qui elles-mêmes « stérilisent » les initiatives endogènes.



Au milieu des années 1990, les sociétés d'encadrement (avec une forte impulsion des bailleurs de fonds) lancent des projets<sup>14</sup> 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 de l'Office du Niger). 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.

De manière assez générale, on peut conclure que les AV ont assumé avec une relative efficacité les fonctions de gestion des intrants, de commercialisation du coton, de battage du riz (en zone de l'Office du Niger). Elles ont été aussi des structures relais des sociétés d'encadrement (CMDT et de Office du Niger) dans les domaines de la vulgarisation agricole et de la recherche-développement et 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.

Les réalisations et les activités communautaires des AV n'ont pas fait l'objet d'évaluations spécifiques. Or, à partir de leurs ressources financières propres (marge bénéficiaire des activités de battage en zone ON) souvent combinées avec des emprunts à moyen terme ou des appuis extérieurs, les AV ont permis la réalisation de nombreux investissements communautaires (école, centre de santé, etc). Les exemples de villages qui disposent aujourd'hui de réalisations collectives à mettre à l'actif des AV sont nombreux<sup>15</sup>, sans que l'on puisse toutefois évaluer l'ampleur du phénomène.

Ainsi, 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. On a 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 se garantir sur la commercialisation du riz et, enfin, malheureusement, par les défaillances des commerçants en riz les 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).

Durant toutes ces années, les sociétés d'encadrement n'ont pas incité les OP de base à se fédérer, notamment pour assurer des missions de représentation. C'est le cas à l'Office du Niger, qui dispose d'une représentation spécifique avec des délégués généraux des exploitants et, depuis 1994, des délégués de comités paritaires de gestion du foncier et de l'eau. Mais ce système de représentation ne s'appuie pas sur une organisation ou des organisations structurées.

En raison d'une logique de structure avec des agents encadreurs ayant le village comme unité de travail (un agent pour 10 à 15 villages), les sociétés d'encadrement ont longtemps maintenu ces « instruments de développement » divisés. Aujourd'hui, l'absence d'organisation « faitière<sup>16</sup> » est considérée comme un handicap, notamment dans le cadre de la privatisation de la filière cotonnière, mais aussi dans la perspective d'organisation des producteurs et des interprofessions.

## Les organisations initiées par les ONG

Le monde rural malien a également vu un fort développement des organisations de type association, GIE et ONG, à l'initiative de leaders locaux et/ou d'organisations étrangères ou nationales (type ONG). Ce développement fait suite notamment :

- aux sécheresses des années 1970 et 1980, avec l'aide humanitaire et l'arrivée de nombreuses ONG à vocation humanitaire puis de développement ;
- à la démocratisation au début des années 1990.

---

<sup>14</sup> Projet de gestion rurale (PGR) en zone cotonnière et Projet de centre de prestation de service (PCPS) en zone de l'Office du Niger.

<sup>15</sup> On peut 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 par exemple l'électrification du village de la zone de l'Office du Niger (Kébé *et al.*, 2003 a).

<sup>16</sup> « Organisation faitière » : termes couramment utilisés au Mali pour désigner des regroupements de type fédératif dont le niveau n'est pas nécessairement national.

Le Mali comptait plus de 1 250 ONG agréées en 2000 (milieu urbain et rural) ; moins d'un quart auraient une présence effective.

Les organisations initiées par les ONG 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 les projets publics de développement, voire certains domaines réservés à l'action de services publics comme l'action coopérative. Les domaines concernés 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, cibles privilégiées, ont pu exprimer leurs potentialités.

En général, ces OP n'ont pas constitué un facteur d'innovations organisationnelles du monde rural. Dans certains cas, elles ont accentué les comportements opportunistes dans les villages, souvent liés à la captation de l'aide.

On peut penser que les actions de toutes ces organisations, et des ONG qui les ont impulsées, ont montré l'intérêt d'approches localisées par opposition à la conception centraliste étatique du développement, conception dominante jusqu'à la fin des années 1980. Elles ont été un facteur favorable, parmi d'autres, au choix de la décentralisation fait par le Mali et que nombre d'ONG ont accompagné.

En outre, certaines initiatives ont eu des résultats très conséquents avec :

- les organisations de microfinance (caisses villageoises, création de fédérations, etc.) dont certaines sont des réussites avérées ;
- la mise en place d'organisations fédératives d'OP de base pour constituer des groupes de pression.

Concernant ce dernier point, l'AOPP (Association des organisations paysannes et professionnelles), qui n'a pas été véritablement initiée 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 pour les aider à aborder les négociations sur le coton dans de bonnes conditions. Avec l'appui de diverses coopérations, ce programme a vu le jour et a permis notamment 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 de l'Office du Niger a également profité d'un programme d'appui dans le cadre de l'AOPP (Berthomé, 2001).

Un des facteurs importants pour la réussite de la microfinance semble être la création d'un cadre législatif et réglementaire approprié issu d'une adaptation au niveau national d'un cadre défini à l'échelle régionale (loi PARMEC au niveau de l'UEMOA). 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.

## **Les organisations mises en place par l'Etat : les chambres d'agriculture**

Parmi les organisations directement initiées par les pouvoirs publics, les plus remarquables sont les chambres régionales d'agriculture et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCAM) du Mali.

Les assemblées consulaires constituent un héritage institutionnel de la période coloniale mais, semble-t-il, peu présent dans l'agriculture malienne. La Chambre d'agriculture est constituée légalement en 1988 après constat par le pouvoir politique que les paysans n'avaient pas de représentation nationale. Les concepteurs ont peut-être aussi vu la nécessité d'une interface médiatrice entre les pouvoirs publics et le monde rural et de maintenir des activités dont l'Etat devait se séparer, désengagement oblige, dans un giron qu'il pouvait contrôler. L'organisation décentralisée actuelle est issue de la Conférence nationale (processus de changement démocratique au début des années 1990) et des Etats généraux du monde rural organisés à la demande des représentants du monde rural durant cette conférence. Une des plus importantes réformes institutionnelles du secteur du développement rural marquant la décennie écoulée est celle relative à la restructuration de la première Chambre d'agriculture du Mali. Ces réformes ont abouti en 1993<sup>17</sup> à la création des chambres régionales d'agriculture (CRA) et à une assemblée

---

<sup>17</sup> Le Réseau des chambres d'agriculture comprend dix établissements publics à caractère professionnel (EPCP) dont un à l'échelon 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

permanente de ces chambres déconcentrées. Elles ont un rôle de médiateur entre les pouvoirs publics et les producteurs (représentation, intervention sous forme d'information et de formations).

Les assemblées délibérantes des CRA sont formées d'élus de professions agricoles à partir d'un processus engagé au niveau des villages selon les usages coutumiers. Des élections renouvellent les chambres régionales d'Agriculture et l'APCAM tous les cinq ans. Les CRA et l'APCAM disposent chacune d'un secrétariat général désigné par les pouvoirs publics mais sur proposition du président élu de la chambre ou de l'APCAM. Les chambres sont autorisées à créer ou à gérer des services publics. En tant qu'établissement public à caractère professionnel, elles sont légalement chargées de donner des avis et des renseignements parfois obligatoires sur les questions relatives à la profession, d'émettre des vœux sur toutes les questions relevant du domaine de la profession et enfin d'assurer l'exécution des travaux et l'administration des services nécessaires aux intérêts dont elles ont la charge (loi n° 96-032 du 12 juin 1996, article 9).

La montée en puissance de cette organisation a été lente et elle semble rester mal connue auprès d'une base qui n'en reçoit encore guère de services palpables. Au départ, elle a été perçue par les producteurs comme un « instrument de l'Etat » et relativement ignorée ; les élus des chambres étant souvent des fonctionnaires à la retraite. Mais il y a eu une prise de conscience de l'importance que prenait cette structure et des enjeux qu'elle représentait et, lors des élections de 2005, il y a eu un réel intérêt et une stratégie de la part de responsables d'OP qui ont brigué les mandats et qui constituent une part importante des renouvellements qui se sont opérés.

Aujourd'hui, les chambres d'agriculture et l'APCAM constituent un interlocuteur direct et permanent des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds pour la définition et surtout la mise en œuvre des politiques de développement agricole. Leur mise en place a été lente et difficile en raison de la faiblesse des moyens disponibles (humains et financiers), mais aussi parce qu'elles ont dû s'insérer dans l'environnement des producteurs de base où elles se sont trouvées de fait en compétition sur le terrain de la représentation.

Depuis quelques années, des projets d'envergure viennent renforcer le rôle des chambres d'agriculture et de l'APCAM (PASAOP, PASE, PADON, etc.), notamment 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 syndicats à l'initiative des paysans**

Jusqu'en 1991, il existait une seule union de syndicats de travailleurs au Mali. La démocratisation a permis la réémergence<sup>18</sup> de mouvements syndicaux dans le monde rural.

Un regroupement d'une grande partie des responsables des organisations de base (AV) à Koutiala en 1991, en zone cotonnière, 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. Aujourd'hui, il existe quatre syndicats<sup>19</sup> reconnus dans la zone cotonnière, qui sont regroupés au sein du Groupement des syndicats cotonniers et vivriers du Mali (GSCVM). Des premières luttes menées et des suivantes (notamment la grève des semis en mai et juin 2000 suite à une baisse du prix d'achat du coton grain), les syndicats tirent leur légitimité basée sur une forte capacité de mobilisation.

En zone de l'Office du Niger, le Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger (SEXAGON) a été créé en 1997 et a engagé ses premières actions d'envergure en 1998 avec des marches de protestations pour une meilleure rémunération du riz (mars 1998) et pour contester l'élection des délégués généraux

---

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 de l'autonomie financière ; leur patrimoine est insaisissable.

<sup>18</sup> Un syndicat paysan avait vu le jour dans la zone Office du Niger à la fin de la période coloniale : le Syndicat des colons et agriculteurs de l'Office du Niger (SCAON), avec déjà des revendications pour l'obtention d'un titre foncier, la cessation des abus des agents techniques, etc. (Magassa, 1999).

<sup>19</sup> Dont deux dans le cercle de Kita, moins marqués « coton ».

représentants des exploitants au sein des instances de l'Office du Niger en novembre 1998 (Dave, 2004). Un deuxième syndicat (le SYNADEC<sup>20</sup>) verra le jour avec le soutien de l'Office du Niger mais son influence restera très limitée.

Ces syndicats et en particulier les deux principaux (SYCOV en zone cotonnière et SEXAGON en zone de l'Office du Niger) ont pu bénéficier d'appuis pour le renforcement de leurs capacités et pour la constitution d'argumentaires, à travers l'AOPP (voir *supra*), d'ONG (notamment l'AFDI<sup>21</sup>) ou d'organisations de coopération internationale (en particulier la Coopération française).

A défaut d'organisation fédérative des OP de base (type AV), les syndicats ont pris une place importante dans l'organisation de la filière cotonnière (zone CMDT). Rapidement, le SYCOV sera reconnu comme représentant des producteurs, et à ce titre signe<sup>22</sup> les contrats-plans CMDT-Etat-producteurs. A l'Office du Niger, la reconnaissance sera plus tardive. L'Office dispose d'un système spécifique de représentation et ce sont les trois délégués généraux des exploitants agricoles qui signent les contrats-plans. Jusqu'au début des années 2000, le SEXAGON sera systématiquement écarté des divers cadres et réunions de concertation par l'Office du Niger (et notamment des discussions pour l'élaboration d'un schéma directeur de développement de la zone de l'Office du Niger de 1999 à 2001). Mais petit à petit le syndicat normalisera ses relations d'abord avec les autres partenaires du développement rural (Chambre régionale d'agriculture, administration, banques et caisses d'épargne et de crédit), puis avec l'Office du Niger à la faveur des élections de 2005 où des membres du syndicat seront élus aux postes de délégués généraux. Ainsi, à travers des actions de contestation et de revendication (le dernier conflit est une « grève » en 2004 du paiement de la redevance hydraulique pour raisons de mauvais rendements), de mobilisation mais aussi de formation, le SEXAGON s'est progressivement implanté et structuré. Il revendique aujourd'hui plus de 12 500 paysans membres, ce qui, selon B. Dave, en fait la troisième plus grande organisation paysanne du Mali (Dave, 2004).

## **Enjeux actuels et perspectives pour les organisations paysannes à l'Office du Niger**

### **L'évolution du contexte institutionnel**

Le secteur du développement rural est en mutation au Mali, à travers de nombreuses initiatives publiques qui visent une modification des principales institutions au niveau national, sectoriel et local et qui ont donc des implications pour les organisations paysannes.

Parmi ces initiatives, il faut rappeler le choix de la décentralisation, adoptée dans la Constitution de 1992 et mise progressivement en œuvre avec des élections en 1999 (les premières) puis en 2004 dans 702 communes rurales et urbaines. Les transferts de compétences entre Etat et collectivités sont en cours, avec des acquis en matière d'hydraulique, de santé, d'éducation et avec des chantiers qui restent encore peu avancés dans les domaines de la gestion des ressources naturelles et du développement économique. Le rôle des communes dans les investissements collectifs d'intérêt agricole et la manière dont seront impliquées les organisations paysannes restent encore à préciser. Dans le domaine de l'appui-conseil aux producteurs, le PASAOP<sup>23</sup> teste depuis quelques années une implication des communes (représentant les bénéficiaires) dans la contractualisation de prestataires privés. Les implications pourraient être importantes en ce qui concerne le rôle des organisations paysannes dans le développement local.

Le gouvernement du Mali s'est engagé dans l'élaboration d'une Loi d'orientation agricole (LOA), avec un processus de concertation qui a été confié à la responsabilité de la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP)<sup>24</sup> plutôt qu'à l'APCAM. Cette nouvelle organisation nationale qui a

---

<sup>20</sup> Syndicat des agriculteurs du delta central.

<sup>21</sup> Agriculteurs français pour le développement international.

<sup>22</sup> Lors de la première signature, en 1994, les producteurs obtiendront un relèvement du prix d'achat au producteur du coton graine de 40 FCFA/kg.

<sup>23</sup> Programme d'appui aux services agricoles et aux organisations de producteurs, financé notamment par la Banque mondiale.

<sup>24</sup> On notera que cette concertation n'a pas été confiée aux chambres d'agriculture, dont le renouvellement des mandats était en attente.

fédéré la plupart des principales OP faïtières transversales (dont l'AOPP et la Plate-Forme paysanne) résulte aussi d'une incitation sous-régionale plus ancienne à travers le Réseau des organisations paysannes et professionnelles agricoles (ROPPA). La LOA a été adoptée en août 2006 par l'Assemblée nationale. Elle a pour but de promouvoir « une agriculture durable, moderne et compétitive reposant, prioritairement, sur les exploitations familiales agricoles reconnues et sécurisées, [...] La stratégie de développement agricole s'appuie sur la promotion volontariste de la modernisation de l'agriculture familiale et l'appui à l'émergence d'un secteur agro-industriel structuré compétitif et intégré dans l'économie sous-régionale »<sup>25</sup>. Elle compte parmi ses objectifs généraux : la souveraineté alimentaire, la réduction de la pauvreté, la modernisation de l'agriculture familiale et le développement de l'agro-industrie. Elle traite notamment : des unités de production que sont l'exploitation agricole familiale et l'entreprise agricole ; du rôle des différents acteurs et notamment des organisations professionnelles agricoles (OPA) et des chambres d'agriculture, qui sont les éléments majeurs de structuration du monde rural ; de la question foncière avec l'objectif affiché de sécuriser les exploitants ; du financement des activités agricoles et péri-agricoles en créant de nouveaux outils ; de la mise en place d'organisations interprofessionnelles des filières. Pour piloter la mise en œuvre de la LOA, il est créé un Conseil supérieur de l'agriculture.

Les enjeux de ces « grandes réformes » sont importants et risquent de provoquer des changements dans le « paysage » institutionnel du développement agricole en général et dans celui de la zone de l'Office du Niger en particulier.

### **Options de développement pour l'extension des aménagements en zone de l'Office du Niger**

Dans la zone de l'Office du Niger, ce sont les options de développement pour l'extension du domaine aménagé qui auront des répercussions sur les conditions de production et 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 de fortes productivités 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 entre ces différents types d'acteurs pour les ressources (eau et terres).

Dans la zone de l'Office du Niger, alors que la filière rizicole a été complètement libéralisée depuis plus de dix ans, les problèmes restent nombreux.

L'organisation de l'approvisionnement en intrants (essentiellement en engrais). 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 davantage pour la commercialisation du riz que pour l'approvisionnement en intrants).

La gestion foncière et la gestion de l'eau sont de la responsabilité de l'Office du Niger, avec des instances de concertation que sont les comités paritaires mais où les producteurs participent sans représentation structurée efficace. 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.

Le maintien de l'intensification agricole, avec depuis quelques années une dégradation des conditions de production : inondations les années de fortes pluies, viroses, dysfonctionnements du marché des intrants

---

<sup>25</sup> Extrait de propositions en cours de discussion.

(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.

Dans la zone de l'Office du Niger, où les filières sont libéralisées, 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, etc.) et la gestion de l'eau et des infrastructures.

Les dynamiques en cours dans la zone cotonnière devraient se prolonger dans la zone de l'Office du Niger : mise en place de coopératives, de fédérations de coopératives, structuration de la représentation, responsabilisation croissante des producteurs dans la gestion de l'eau, du foncier et de la maintenance des réseaux.

Les velléités quant à la 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 de l'Office du Niger qui participent à diverses réunions, le plus souvent inter-acteurs, ne semblent pas motivées par 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 qui serait soit mono-institutionnel et donc systématiquement de type coopérative, ce qui signifie 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 :

- élaboration et suivi des politiques publiques agricoles (de l'état et d'autres) ;
- négociation de la répartition de la valeur ajoutée dans une filière ou un segment de filière ;
- promotion et défense des produits des filières concertées avec les autres agents ;
- renforcement des capacités des producteurs en tant que ressources humaines (information, formation professionnelle) ;
- collecte, traitement et usage de l'information stratégique.

## Conclusion

Les mesures d'ajustement et de libéralisation ont fait apparaître les limites du seul marché et les insuffisances du tissu économique pour assurer le développement agricole. L'organisation des producteurs et des populations est une forme de réponse, mais elle dépend largement du niveau de la vie démocratique ; au Mali, l'essor des OP créées à l'initiative du monde rural est lié aux changements politiques suscités par la Conférence nationale au tout début des années 1990.

Les politiques d'ajustement visaient la « responsabilisation des producteurs » et l'organisation des paysans à la base, avec création de « capital social » (alphabétisation et formation de responsables paysans). Ceci pour assumer en priorité les fonctions dont l'Etat se retirait. Dans la mise en œuvre des mesures, la formation et la responsabilisation des producteurs n'ont été que partielles. En matière de formation, les programmes d'alphabétisation ont été abandonnés ou tellement réduits que l'impact a été limité. L'école n'a pris le relais que dans le courant des années 1990 et ses effets mettront quelque temps à se faire sentir. Les programmes de renforcement des capacités (formations techniques et spécialisées) des responsables d'OP sont récents, en dehors des programmes mis en œuvre par l'AOPP et certaines ONG avec l'appui, souvent très limité, de bailleurs de fonds. Par ailleurs, il n'y a pas eu d'incitation à la création de fédérations des OP de base pour constituer un véritable partenaire aussi bien dans les activités économiques que pour la représentation des producteurs.

Les OP mises sur pied par les sociétés d'encadrement (AV) étaient considérées par ces dernières comme des instruments de développement à la base sans vocation de représentation en dehors du niveau village.

Le processus d'organisation n'a pas abouti et, pour combler le retard, il y a aujourd'hui une tentative de passer 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 (notamment la Loi d'orientation agricole). A 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.

En zone de l'Office du Niger, les syndicats ont gardé comme activité principale la défense des intérêts des paysans à travers des luttes pour leur reconnaissance (la dernière en date portait sur le paiement de la redevance hydraulique). Il n'y a pas de véritable organisation des usagers et de fédérations d'OP<sup>26</sup>, d'où des difficultés pour la gestion du périmètre et pour l'accès aux intrants. Les syndicats investissent aujourd'hui les autres modes de représentation (délégués généraux, organismes de gestion locale, etc.).

Au-delà des tentatives actuelles de stimuler la création d'OP, qui font défaut dans l'organisation générale de la filière, l'enjeu réel est d'offrir des cadres réglementaires et législatifs qui permettent aux producteurs de s'exprimer. Ces cadres de concertation devraient définir les modes de représentation, de financement et de contrôle des OP, ce qui fait aujourd'hui défaut. Les orientations prises dans le cadre de la Loi d'orientation agricole, en cours d'élaboration, pourraient apporter des réponses dans ce sens. La mise en place de ces cadres de concertation doit être accompagnée de mesures pour renforcer les capacités des responsables et des organisations et réduire les asymétries en matière d'information entre les producteurs et les autres agents. Il est clair qu'aujourd'hui le marché ne permet pas aux organisations de dégager les moyens financiers pour acquérir ces capacités et ces compétences dont elles ont besoin. Par ailleurs, le marché des services n'offre pas toujours les compétences et les ressources nécessaires. Il est donc du rôle de l'Etat de mobiliser des ressources (internes ou extérieures) pour appuyer ce mouvement.

## Références bibliographiques

BELLONCLE G., 1985. Paysanneries sahéliennes en péril. Carnets de route, tome 2 (1982-1984). Paris, L'Harmattan, 275 p.

BERTHOME J., 2001. La confrontation des acteurs autour des enjeux de la filière coton au Mali. Montpellier, CIEPAC, 14 p.

BOSC P.-M., LOSCH B., 2002. Les agricultures familiales africaines face à la mondialisation : le défi d'une autre transition. OCL, 9 (6) : 402-408.

BOSC P.-M., BERTHOME J., LOSCH B., MERCOIRET M.-R., 2002. Le grand saut des organisations de producteurs agricoles africaines : de la protection sous tutelle à la mondialisation. RECMA : Revue internationale d'économie sociale, 285 : 47-62.

BRIQUET J.-P., MAHE G., BAMBA F., OLIVRY J.-C., 1996. Changements climatiques récents et modifications du régime hydrologique du fleuve Niger à Koulikoro (Mali). IAHS Publications, n° 238, p. 157-166.

COULIBALY C., 1998. Politiques agricoles et stratégies paysannes au Mali. 1910-1985. Le règne des mythes à l'Office du Niger. Bamako, Editions Le Cauri d'Or, 196 p.

COULIBALY Y., BELIERES J.-F., 2005. Participation paysanne à l'aménagement et à la gestion des grands périmètres irrigués : cas de l'Office du Niger au Mali. In : Conférence euro-africaine « Eau et territoires », Académie de l'eau, Paris, 22 et 23 mars 2005, 20 p.

DAVE B., 2004. Le projet paysan du Sexagon. Attentes et stratégies des militants du Syndicat des Exploitants Agricoles de l'Office du Niger (Mali). DES en Coopération et développement, Faculté des sciences économiques, sociales et politiques, Université libre de Bruxelles, 81 p.

DNSI, 2003. Perspectives de la population résidente du Mali (1999-2024). RPGH 1998. Analyse. Tome 6. Bamako, Primature/DNSI, 228 p.

---

<sup>26</sup> Il existe quelques fédérations comme, par exemple, les centres Franfasiso (fédération des OP adhérentes à un centre de gestion).

- DNSI, 2004. Enquête malienne sur l'évaluation de la pauvreté (EMEP), 2001. Principaux résultats. Bamako, ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire/Banque mondiale, 46 p.
- GRIFFON M., 2001. Filières agroalimentaire en Afrique : comment rendre le marché plus efficace. Paris, ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, 314 p.
- HASSANE A., KUPER M., ORANGE D., 2000. Influence des aménagements hydrauliques et hydro-agricoles du Niger supérieur sur l'onde de la crue du delta intérieur du Niger au Mali. Sciences et Technologies, n° 4.
- JAMIN J.-Y., 1994. De la norme à la diversité : l'intensification rizicole face à la diversité paysanne dans les périmètres irrigués de l'Office du Niger. Paris, Institut national agronomique de Paris-Grignon, 398 p.
- KEBE D., BELIERES J.-F., SANOGO O., 2003 a. Impact de la globalisation et de l'ajustement structurel sur les petits producteurs au Mali. Version provisoire. Bamako, IER/FAO/BM, 122 p.
- KEBE D., COULIBALY BAKARY S., SANOGO O., KERGNAN A.O., CISSE I., 2003 b. Etude socio-économique du rôle de l'agriculture. Synthèse nationale. Version provisoire. Bamako, FAO/IER, 50 p.
- KEBE D., SIDIBE-KEBE M.-C., 1998. Etude diagnostique de la crise des associations villageoises en zone CMDT. Rapport de recherche. Bamako, IER/ESPGRN-Sikasso, 60 p. + annexes.
- BONNEVAL P., KUPER M., TONNEAU J.-P. (éd.), 2002. L'Office du Niger, grenier à riz du Mali. Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement. Montpellier, Paris, Cirad/Karthala, 254 p.
- MAGASSA H., 1999. Papa commandant a jeté un grand filet devant nous. L'Office du Niger 1902-1962. Ségou, Fondation Yeredon (1<sup>re</sup> édition 1978, François Maspero, Paris), 171 p.
- MARIKO D., CHOHIN-KUPER A., KELLY V., 1999. La filière riz à l'Office du Niger au Mali : une nouvelle dynamique depuis la dévaluation du FCFA. Bamako, Institut d'économie rurale (IER) et Institut du Sahel (INSAH), 37 p.
- NUBUKPO KAKO K., KEITA MANDA S., 2005. Réforme du mécanisme de fixation du prix d'achat du coton au producteur malien et conséquences dans un contexte de chute des cours mondiaux. *In* : Négociations commerciales internationales et réduction de la pauvreté. Le Livre blanc sur le coton. Hazard E. (éd.). Dakar, ENDA éditions, Etudes et recherches n° 249, p. 117-131.
- OLIVRY J.-C., 1995. Fonctionnement hydrologique de la cuvette lacustre du Niger et essai de modélisation du delta intérieur. *In* : Actes du colloque « Grands bassins fluviaux périatlantiques ». Olivry J.-C., Boulègue, J. (éd.). Paris, Orstom.
- PCPS/URDOC, 2002. Inventaire et analyse du fonctionnement des OP en zone Office du Niger. Niono, Projet centre de prestation de service (PCPS)/Unité recherche-développement observatoire du changement (URDOC), 49 p.
- SCHREYGER E., 2002. De la mission Bélimé à l'Office du Niger. *In* : L'Office du Niger, grenier à riz du Mali. Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement. Bonneval P., Kuper M., Tonneau J.-P. (éd.). Paris, Montpellier, Cirad/Karthala, p. 68-73.
- TRAORE B., SPINAT J.-B., 2002. Des institutions de proximité pour résorber un endettement durable. *In* : L'Office du Niger, grenier à riz du Mali. Succès économiques, transitions culturelles et politiques de développement. Bonneval P., Kuper M., Tonneau J.-P. (éd.). Paris, Montpellier, Cirad/Karthala, p. 196-200.