

QUEL TYPE D'AGRICULTURE POUR QUEL DÉVELOPPEMENT AU MALI ?

AMADOU TIÉOULÉ DIARRA *

Jusqu'en 1991, sous les I^e et II^e Républiques, les petits paysans ont été délaissés, leur situation s'est dégradée et à conduit à leur endettement. Aujourd'hui, la Loi d'Orientation Agricole (LOA) qui se met en place ne permet pas, malgré des éléments de clarification, de remettre en cause la position des grandes familles de propriétaires, faute de résoudre la question centrale de la répartition de la terre.

Souvent nous entendons dire que les paysans sans terre n'existent pas en Afrique de l'Ouest. Une telle affirmation est irrecevable. L'origine des paysans sans terre remonte à l'introduction du code civil français en Afrique-Occidentale Française (AOF) en 1830 qui instaure la propriété au sens romain du terme, alors que les paysans étaient soumis au régime de la propriété collective coutumière. Depuis lors deux systèmes de droit coexistent : le système de droit colonial avec la notion de propriété à la romaine et le système de droit collectif.

Le colonisateur a introduit la domanialité et a affirmé que certaines terres n'avaient pas de maître. Pourtant même aujourd'hui au Mali, il n'existe pas un seul pied de karité qui n'appartienne pas à une collectivité coutumière.

La puissance colonisatrice a utilisé ce concept pour permettre l'expropriation en prétextant la vacance des terres. Ce système a perduré avec les réformes de 1904, 1906, 1925,

* PROFESSEUR DE DROIT À LA FACULTÉ D'ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES DE BAMAKO (MALI). PRÉSIDENT DE LA LIGUE POUR LA JUSTICE, LE DÉVELOPPEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME.

1932 et 1955. Elles visaient à accorder des titres fonciers aux comptoirs colonialistes au détriment des propriétaires collectifs.

L'enjeu de la terre est donc central et ne peut s'envisager sans un rappel des différents contextes historiques qui de l'Indépendance, où les premières politiques agricoles ont vu le jour, à la République du Mali, puis lors de la dictature et de la Troisième République instaurée en 1991, ont eu un impact sur le développement du secteur rural et agricole.

De l'Indépendance à la Troisième République : les racines de la crise de la petite paysannerie

La République du Mali, premier État indépendant en 1960, n'a pas remis en cause ce système foncier car le régime d'orientation socialiste, nourri des expériences sino-soviétiques, voulait organiser les paysans dans des systèmes d'agriculture collective appelés les sociétés mutuelles de développement rural (SMDR) qui ont été les organismes pionniers des coopératives.

L'État socialiste a choisi de ne pas aborder la question de la terre, préférant développer ces structures et introduire le machinisme agricole pour faire disparaître la petite roue et la daba au profit de la charrue. Mais la daba, 38 ans après le coup d'État qui a mis fin à l'expérience socialiste, est toujours là.

De 1968 à 1991, sous la Deuxième République alors que les militaires étaient au pouvoir, le Mali a connu les premiers projets de développement. L'orientation socialiste a été abandonnée pour une vision libérale favorable à l'ouverture du pays et aux entreprises privées qui ont développé des programmes dans des grandes villes, des communes plus modestes et des villages. Cette période se caractérise également par l'existence de ce que l'on a appelé les offices de développement rural (ODR). On en dénombrait plus d'une centaine sur tout le territoire malien. Ces offices ont permis aux cadres et aux intellectuels de s'enrichir. Des villas ont été construites sur les terres des paysans qui n'ont pas reçu un centime des fonds alloués au développement des territoires.

Face aux échecs des programmes de développement, les cadres n'ont pas endossé leur responsabilité ; ils ont accusé les paysans, mis en cause leur ignorance et leur mentalité soi-disant archaïque. Ces pratiques perdurent aujourd'hui malgré la dynamique impulsée par la nouvelle loi d'orientation agricole. Les élites continuent de détourner les fonds destinés à développer leur pays pour s'enrichir et considèrent les paysans avec le

même mépris. Alors que les cadres passent leur temps à renforcer leur capacité par des formations, ils ne comprennent pas que les paysans ont le même besoin d'acquérir de nouvelles compétences et de nouveaux savoirs.

Ces échecs ont encouragé l'accroissement de l'aide internationale sous la Deuxième République. L'endettement du pays et particulièrement de la paysannerie auprès de la Banque nationale du développement (BNDA) a accentué la misère et remis en cause son indépendance même. Sous la dictature, la BNDA a changé de nature en devenant une banque commerciale. Elle s'est enrichie grâce à l'endettement des paysans qui continue aujourd'hui. Or, la nouvelle loi d'orientation qui réhabilite quelque peu les coopératives agricoles va-t-elle conserver les mêmes institutions ? Les dettes des paysans vont-elles être annulées ? Ces interrogations nous amènent à constater les échecs multiples des politiques agricoles de ces deux périodes politiques de 1960-1968 et de 1968-1991.

Plusieurs causes peuvent expliquer ces échecs et je me suis demandé s'ils résultaient d'un déficit de capacité humaine ou de la taille des exploitations et des quantités produites, ou bien si cela tenait à l'absence de transformation agraire profonde, ou encore à la faiblesse des subventions allouées aux paysans. Ma conclusion sur cette question est que la responsabilité doit être imputée à 75 % aux intellectuels et encadreurs qui devaient orienter et organiser le monde paysan. Il s'est produit un embourgeoisement extraordinaire des personnels d'encadrement.

Les ambiguïtés de la LOA : la question foncière et le projet agricole

Sous la Troisième République et les deux premiers quinquennats de Alpha Konaré, la question agraire n'était pas la préoccupation majeure du régime qui s'intéressait davantage à la question minière et aux investissements dans ce secteur. Aujourd'hui, le président Amadou Toumani Touré considère l'enjeu agraire comme fondamental dans sa vision du développement. Pour la première fois, un chef d'État malien s'intéresse au monde paysan et a effectivement formalisé le passage de structures désordonnées à une législation unifiée à travers la nouvelle loi d'orientation agricole qui met fin au système anarchique que Vincent Ribier a décrit précédemment. La LOA a les ambitions de promouvoir une agriculture familiale

et une agriculture d'exportation. La question de la souveraineté alimentaire reste le fond du problème évidemment.

La LOA traite de l'exploitation familiale qui représente l'agriculture de subsistance, et de l'entreprise agricole qui est sans doute l'agriculture d'exportation. Sur la question foncière, le système ancien n'est pas remis en cause : nous sommes tributaires de la situation héritée de la période coloniale. Aucun régime n'a osé procéder à des réformes agraires en profondeur pour faire bénéficier les paysans de la terre. Beaucoup nient le problème de la terre, pourtant en tant qu'avocat, j'ai en charge de nombreux dossiers de paysans que je dois défendre. Des procédures ont été entamées pour que les grands propriétaires coutumiers puissent récupérer la terre que ces paysans ont eux-mêmes défrichée. La LOA ne remet pas en cause la tenure coutumière et reconnaît maintenant les titres fonciers modernes qui sont au nom de l'État. La LOA propose donc une modernisation de l'agriculture sans remettre en cause la position des grandes familles propriétaires.

A partir de cette situation, il existe deux possibilités : soit les paysans cultivent librement sur les propriétés privées de ces grandes familles et resteront des paysans sans terre, soit ils devront contre exploitation de la parcelle payer une redevance. C'est en ce sens que chemine la LOA puisqu'un de ses objectifs déclarés est de donner des titres fonciers aux propriétés coutumières. Si les paysans sont dans l'incapacité de payer la redevance, le grand propriétaire terrien aura toute la latitude de les en évincer. Le paysan deviendra un simple ouvrier agricole congédiable à merci. Par ailleurs, les paysans pauvres seront tentés de vendre leur titre foncier pour subvenir aux besoins de leur famille, ce qui favorisera la concentration des terres.

Cette question fondamentale de la répartition de la terre n'est pas résolue dans la LOA que le Mali a adoptée récemment. Il aurait fallu entreprendre une véritable réforme agraire en donnant la terre à ceux qui n'en ont pas car la modification du régime foncier telle que proposée dans la LOA ne constitue pas selon moi à proprement parler une réforme agraire.

Malgré cet aspect préoccupant, la LOA a le mérite de clarifier un certain nombre de points et introduit notamment ce que l'on appelle le capital fixe constitué en grande partie par les machines agricoles. Plus de 500 tracteurs ont été introduits au Mali dernièrement, deux usines vont être créées pour produire les machines et des programmes de modernisation des transports et des communications ont été validés.

Et en effet, on peut constater que la modernisation des transports s'est accélérée, une transnationale de Gao jusqu'au Sénégal a été construite, cet axe préfigure le rôle que le Mali va jouer dans l'agriculture sous-régionale.

Vincent Ribier a affirmé que les politiques agricoles étaient soumises à une forte contrainte et que les LOA nouvellement définies pourraient traduire une réappropriation nationale des politiques agricoles. Mais cette loi est adoptée sous l'influence de la Banque mondiale et du FMI, les exigences de ces institutions inspirent les réformes et les nouvelles législations qui se mettent en place. C'est inévitable ; néanmoins la LOA propose une réforme de l'agriculture. Encore faut-il connaître qui seront les acteurs nationaux de la mise en œuvre de cette loi. Les rapports de force sont plutôt en défaveur des plus démunis, des petits producteurs qui travaillent sur des micro-parcelles et notamment des paysans sans terre.

La LOA pourrait, d'autre part, avoir des objectifs en termes de fiscalité, car si les paysans sont amenés à payer une redevance, ils seront de fait soumis à l'impôt direct. Le Mali compte aujourd'hui environ 82 % de paysans. Ce nouvel impôt représenterait donc une manne financière colossale. C'est pourquoi je suis méfiant à l'égard de ces dispositions et redoute que ces fonds ne bénéficient pas aux paysans.

Autre aspect majeur, celui de la production et de l'exportation. La problématique fondamentale sous-jacente à ce qui est proposée par la LOA est la suivante : est-ce l'exportation de la production agricole qui peut permettre au Mali de se développer ? Si nous considérons la question dans une perspective historique, la réponse est non.

La LOA fait tout de même la distinction entre l'entreprise agricole et l'exploitation familiale. Mais elle entretient l'ambiguïté sur la nature de cette agriculture familiale et ne précise pas s'il s'agit d'une agriculture d'autosuffisance alimentaire ou de subsistance, si ces petits exploitants devront exporter à leur tour.

Elle sous-entend, en réalité, que l'exportation doit revenir à la grande entreprise agricole qui a par nature une orientation commerciale et les petits paysans ne devront cultiver que pour se nourrir. La capacité à exporter dépend évidemment de la capacité de l'agent économique à développer son secteur, si certains paysans parviennent à un bon niveau de production, ils seront mis en concurrence avec les multinationales de l'agrobusiness. L'entrée sur le marché des exportations pose donc la question des moyens qui seront donnés aux paysans pour s'y adapter.

