

# Norme administrative et développement: l'Office du Niger face à la décentralisation au Soudan français et au Mali<sup>1</sup>

Mamadou Diawara

Le développement, credo des temps modernes, désigne dans les pays du Sud l'adoption ou le refus de la modernité et ce, au quotidien. Cette compétition, aux allures de course contre la montre, donne peu de temps aux principaux acteurs de regarder ailleurs que devant eux. Il y a comme une fuite en avant; origine d'une mentalité de rattrapage qui ne connaît pas de rétroviseur, ni de coup d'œil sur le parcours déjà effectué. Les développeurs ont quand même pris le temps d'associer les savoirs et les pratiques du cru, même si cela s'est déroulé dans un contexte relativement récent; marqué par la crise de confiance de l'Occident dans la modernité, la sienne en pleine crise. Comment ces savoirs sont-ils pris en compte en matière de décentralisation, un autre *terme fétiche*, nouveau puisqu'il ne devient populaire qu'à partir de la fin des années quatre-vingt?

Pour ce faire, je ne me limiterai pas à scruter l'univers de l'Office du Niger, le plus grand projet de mise en valeur agricole dans les colonies françaises de l'Afrique, au présent. Il me paraît impérieux de voir au-delà de ce qui se passe sous nos yeux, pour ne pas céder à la tentation du présent ethnographique. L'amnésie qui s'ensuit range aux rayons des oubliettes les vagues antérieures de décentralisation (voir notamment Ribot 1999, Crook et Manor 1994).

Ceci nous renvoie forcément à deux temporalités: le temps colonial et celui des gens du cru qui associe intimement le premier. L'empire français a mûri son projet de colonisation outremer. En est résulté un ordre normatif colonial qui *a posteriori* donna l'initiative aux gens du terrain. Comment les fonctionnaires impériaux ont-ils réexaminé le projet initial d'administrer les colonies quand ils affrontent les structures locales en place? De quelle manière le terrain force-t-il la main d'une institution coloniale faite d'hommes et de femmes aux pratiques et aux points de vue différents qui habitent un pays qu'ils apprennent à connaître, à dominer? Ces questions ne sont pas de pure rhétorique. Elles se posent dans un contexte fondamentalement différent de celui de l'époque coloniale certes, mais elles demeurent au cœur du problème qui se pose à l'État malien, héritier de l'État français, confronté aux questions dites de développement. Le Mali, à l'image de plusieurs pays dits en développement, décide de concevoir et de mettre en œuvre un ordre normatif postcolonial dans son administration qu'il décide à partir des années 1990 de décentraliser. Scruter cette expérience est l'ambition du texte à venir.

Pour ce faire, celui-ci explore d'abord la manière dont la France a épousé le terrain en Afrique de l'Ouest, en l'occurrence l'Office du Niger. Deux types de documents sont mis à contribution. D'abord, les documents écrits qui traitent incidemment de la décentralisation, mais qui n'en jettent pas moins les bases de l'analyse. Ensuite, les documents oraux issus des enquêtes de terrain que nous avons conduites à partir de 1987.

---

<sup>1</sup> Je remercie mon lecteur anonyme pour ses observations pertinentes.

## 1. Aperçu de la décentralisation au Mali

Parler de la décentralisation au Mali renvoie à trois temps de son histoire: la période précoloniale, l'époque coloniale et celle de l'indépendance. La première rappelle irrésistiblement le mythe propagé par certains milieux néo-traditionalistes qui font directement ressortir la décentralisation de la « tradition » malienne du Moyen Âge. Le mouvement *nko* considère que la décentralisation est au cœur de toute la pratique du pouvoir au Mali<sup>2</sup>. Jean-Loup Amselle montre bien comment l'inventeur dudit mouvement, qui a parfaitement assimilé la théorie évolutionniste de Maurice Delafosse, établit la continuité entre la famille, le canton et l'État. Ainsi fonde-t-il avec ses adeptes la vision d'un État issu de la famille, ce qui autorise sans ambages « l'alternance entre les formations politiques centralisées et des formes décentralisées » (Amselle 2001: 173)<sup>3</sup>. Évidemment, nulle part il n'est question de fonder le caractère centralisé ou pas des formations politiques d'antan ou de nos jours. Richard Toé (1997), le porte-parole du *nko* en matière de décentralisation au Mali, sans apporter de preuves scientifiques convaincantes, pense que les empires de Ghana, du Mali et du Songhay (VII<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> siècle) étaient constitués de « fédérations de provinces autonomes » coiffées par un empereur. Le *Bulletin* 358 de l'Institut Royal des Tropiques de Amsterdam (KIT), intitulé *La Décentralisation: du discours à la pratique* rédigés par des professionnels des services chargés de la décentralisation, reprend à son compte cette affirmation inexacte qu'il applique indifféremment à toutes les populations maliennes. Ses auteurs, Diarra, Keita, Nelen, Coulibaly, Konaté, Ag Mossa, Osté, Sène et Sy, ne se contentent pas de cette seule approximation, ils en rajoutent en donnant une chronologie fautive qui situe ces empires entre le XI<sup>e</sup> et le XVII<sup>e</sup> siècles. Ils affirment que « [...] la décentralisation était une pratique profondément ancrée dans la tradition de gestion administrative familière aux populations maliennes [...] » (Hilhorst et Baltissen éd. 2004: 15).

Une telle affirmation est réductrice; elle fait fi de l'indispensable implication active des populations administrées pour élire démocratiquement leurs représentants en vue de

---

<sup>2</sup> *Nko* signifie en bamana en malinke, en jula et dans d'autres parlers de ces langues « Je dis. ». Le mouvement *nko* a été fondé par le guinéen Souleymane Kanté (1922-1987). De tendance afrocentriste, Kanté invite en 1949 un alphabet qui lui permet de transcrire en *nko*, l'alphabet, le Coran. Cette nécessité de trouver un texte sacré dans sa propre langue et avec son écriture propre souligne l'anticolonialisme français tout autant qu'arabe de Kanté, écrit Amselle (2001: 145-206). Les tenants du *nko* sont organisés en associations en Guinée, en Égypte et au Mali. Profitant de la politique de décentralisation au Mali au début des années 1990, certains de leurs intellectuels, proches des cercles du pouvoir, se sont mis à produire les raisons philosophiques et historiques de ce processus qui n'est autre qu'un retour à l'ordre ancien et harmonieux des choses. Les idéologues du *nko* ne rechignent pas à affirmer l'antériorité de la déclaration de Kurukanfuga par Sunjata au *Bill of Rights* anglais de 1689 et à la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* français de 1789. Sunjata, fondateur de l'empire du Mali, - suite à sa victoire sur Sumaoro Kante, aurait défini en 1235 les attributions et les fonctions des différentes ethnies et groupes professionnels du Mali médiéval qu'ils réunissent à cet effet sur la grande place de Kurukanfuga, au Mandé (pour plus de détails, voir Amselle 2001: 151, 158, 163; voir également Madina Ly-Tall 1977)

<sup>3</sup> Jean-Loup Amselle (2001: 173) précise cette perspective évolutionniste de Delafosse qui pense que « [...] l'État est d'ailleurs contenu en germe dans la famille, tandis que corrélativement la famille n'est en quelque sorte qu'un État en réduction. »

donner un sens à la décentralisation<sup>4</sup>. Il ne faut pas confondre la consultation des cadets que la norme sociale exige de l'aîné avant de pendre les décisions dans le cadre des conseils de famille et de village avec le débat démocratique requis en matière de décentralisation<sup>5</sup>. Bréhima Kassibo (1998: 1-2) a en son temps critiqué la position « traditionaliste », nostalgique du passé. De même, les travaux de Jacob (1998: 133 sq.) et de Mamdani (1996) insistent justement sur les contraintes diverses subies par les acteurs médiévaux ou villageois d'antan. Pour notre part, aucun de ces empires ne pouvait se prévaloir d'être une structure décentralisée, compte tenu notamment de la servitude qui était inscrite au cœur du système social et de l'inégalité profonde qui y régnait (Meillassoux 1975, 1986; Diawara 1990: 32-60). Les empires médiévaux étaient confrontés à un territoire immense impossible à commander directement. Pour ce faire, les empires et royaumes prédateurs fonctionnaient sur le modèle de Segu aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles décrit par Bazin (1982: 319 sq.). Autour de la capitale et du pays au cœur du royaume se trouvait une région en paix avec le souverain. Dans le grand lointain, on préférait des entités non formellement pacifiées et non annexées qui servaient au besoin de terrain pour les rezzou des dominants. Si nous gardons en tête ce modèle convainquant pour la plupart de ces formations politiques prédatrices, l'on ne saurait parler de décentralisation, encore moins de démocratie.

Cela dit, il convient de faire le bilan des expériences de décentralisation vécues au Soudan français. Selon les auteurs du *Bulletin 358*, Van Vollenhoven insistait dès 1917 sur la nécessité de rapprocher l'administration des administrés et de « réconcilier les intérêts de la puissance dominante avec ceux des populations » (Hilhorst et Baltissen éd. 2004: 15). Kassibo campe bien l'ex-Gouverneur général de Dakar dans le cadre de la politique de la race dictée par certains milieux coloniaux de l'époque, sans donner plus de précisions (1998: 2)<sup>6</sup>. L'auteur ajoute qu'il s'agissait à l'époque d'une politique de déconcentration imposée. Retenons que la déconcentration est une forme atténuée de décentralisation (Ribot 2002b: iii). Nous y reviendrons.

Que dire donc du chemin parcouru par la décentralisation au Mali devenu indépendant en septembre 1960? La décentralisation figurait dans la constitution malienne, mais elle ne fut jamais mise en œuvre pour des raisons d'unité nationale (Ribot 2002a: 4; Hilhorst et Baltissen éd. 2004: 16-17) La devise de la jeune république, qui demeure

---

<sup>4</sup> Les différents services chargés de la décentralisation ont justement mis un accent particulier sur cette participation, d'où la surprise à laquelle donne lieu une telle affirmation.

<sup>5</sup> Je m'en tiendrai à cette phrase sans ambiguïté de Jesse Ribot (2002a: 4; voir aussi les références bibliographiques en notes 23) "[...] effective decentralization is defined by an inclusive local process under local authorities empowered with discretionary decisions over resources that are relevant to local people. It is an institutionalized form of community participation. It is local democracy." (C'est moi qui souligne.; MD) . Voir également les réflexions de Jean-Pierre Jacob (1998: 134, 138, 140-141). Visiblement dans le cas qui nous concerne, il n'y a pas de « rupture d'importance avec les modes traditionnels de gouvernamentalité » (138).

<sup>6</sup> Face à l'échec de la politique qui voulait fonder l'administration des colonies de la France sur les administrateurs métropolitains appuyés par les lettrés africains, et devant la peur que ces derniers inspirèrent au pouvoir colonial au lendemain de la première guerre mondiale, Delafosse s'est fait le champion de l'intégration de *conseils indigènes* auprès des autorités françaises et de chefs indigènes chargés de la mise en œuvre des décisions arrêtées. L'autorité, écrivait-il, devait procéder « d'une véritable 'légitimité de la race' ». C'est ce qu'on appelle la « politique de la race ». (Voir ce sujet Marc Michel 1998: 84.).

d'ailleurs inchangée « Un peuple, un but, une foi », ne prévoyait pas d'espace pour ce type d'administration. Les autorités de sensibilité socialiste de l'époque ne se sont pas empressées de changer les noms de certaines institutions coloniales. En 1966 les *communes urbaines* coloniales deviennent les *communes de plein exercice* dont les responsables étaient nommés par l'État (Jacob 1998: 132-133; Magassa 1997: 117-118; Hilhorst et Baltissen éd. 2004: 16-17). Le politique prime sur tout, tandis que l'État se renforce avec la radicalisation de l'option socialiste du Mali. Le coup d'État militaire de 1968 n'a rien changé à la tendance centralisatrice. En 1977 une réforme administrative prévoyait de mettre en place des conseils régionaux et locaux élus par la population qui n'ont jamais réellement fonctionné. La création d'arrondissements prévue au terme de cette réforme fut rejetée aux calendes grecques (Diallo 1994: 1; Magassa 1997: 118-119; Ribot 2002b: 6; Bagayoko 2007: 30). Le débat régional et national engagé sur la décentralisation dès 1988 qui devrait élaborer un programme de décentralisation est resté sans suite. Le 26 mars 1991 intervint le coup d'État qui a accéléré le processus dans un contexte de rébellion dans le nord du Mali et d'ébullition sociale sur fond de grèves dans les villes, à Bamako en particulier (Hilhorst et Baltissen éd. 2004: 16-17).

L'état des lieux tient en quatre points:

1. l'appropriation de la terre est restée une prérogative de l'État depuis l'époque coloniale;
2. la question foncière, pourtant au cœur de tout processus de décentralisation, n'a pas été prise en compte dès le début du processus;
3. les aînés continuent à se prévaloir du droit de céder la terre comme par le passé, ou de se lancer purement et simplement dans la spéculation foncière contrairement à leurs attributions (Bagayoko 2007: 28, 13 sq., 80 sq.);
4. la population n'est pas encore systématiquement impliquée dans la gestion des ressources foncières et elle compte bien saisir l'opportunité de la décentralisation pour se faire entendre.

Étant donné ce tableau, quelle est la réalité à l'Office du Niger?

## **2. L'Office du Niger au Soudan français ou l'« État dans l'État »**

Le pouvoir quasi absolu qui fut détenu ou censé l'avoir été par l'administration coloniale française et par ses agents fut suffisamment étudié et décrié. La présente analyse se situe délibérément au-delà de la dyade oppression/lutte de libération (Cooper 1999: 462; 2002: 4, 14-15). Il s'agit de comprendre la manière dont le pouvoir, en l'occurrence celui des hommes de terrain de l'Office du Niger, est généré. Appréhender le pouvoir du Directeur général et celui de l'Office du Niger sur la zone de projet qui est devenu un véritable « État dans l'État » est au centre de notre préoccupation. Comment l'État postcolonial accepte-t-il de mettre en œuvre une réforme qui au prime abord l'affaiblit en réduisant sa souveraineté sur les ressources naturelles, terres et bois compris? Cette question est d'autant plus pertinente que l'État a investi lourdement dans le delta mort du Niger en irriguant une superficie estimée de nos jours à près de 80.000 ha. Quelle norme administrative veut-on créer? Quelle pratique engendre-t-elle? Et vice-versa?

### **2.1 L'époque du Mali**

D'après une enquête réalisée en 2006 auprès de 400 exploitations de l'Office du Niger par l'Université Libre de Bruxelles, le Fond des Nations Unies pour le Développement et l'Université Mandé Bukari de Bamako, l'entreprise couvre une superficie en irrigation contrôlée de 80.000 ha. 25.000 exploitations familiales produisent annuellement 300.000 à 350.000 tonnes, à raison d'un rendement moyen de 4 tonnes/ha sur une superficie moyenne de 3,7 ha par exploitation familiale. 13 personnes vivent en moyenne sur chaque une

exploitation. La zone de l'Office du Niger compte environ 400.000 habitants (*Défi Sud* 2008: 30 novembre). L'Office prévoit d'irriguer jusqu'à 300.000 ha de terre (KfW 2006: 2).

Dix ans après l'indépendance en 1960, l'histoire du Mali est marquée par une série de disettes et de famines qui ont renforcé l'importance de l'Office du Niger, pendant longtemps unique grand périmètre irrigué du pays. À la fin des années 1960, pendant les années 1973-1974, et au cours des années 1984, le pays a connu les plus grandes famines depuis celles du début du XX<sup>e</sup> siècle. Les victimes, concentrées dans le nord du pays, se comptaient par milliers et d'autres dizaines de milliers de personnes ont émigré vers des régions plus clémentes, comme l'Office du Niger.

Pour sauver le pays de cette crise qui se perpétuait au Sahel, les autorités maliennes ont fait de l'Office du Niger une entreprise d'État d'importance stratégique. Il était toujours dirigé par un proche du régime en place. Jusqu'en 1968 les caciques du parti au pouvoir, le Rassemblement Démocratique Africain, le dirigeaient. Après le coup d'État militaire de 1968, des militaires ou des civils dévoués à la cause du régime, ont tenu les rênes de l'entreprise. Cela n'a pas changé avec le vent de libéralisation qu'elle a connu à partir du milieu des années 1980.

Qu'importe le régime politique, le Directeur de l'Office du Niger tenait la dragée haute à toute l'administration, y compris au premier de la structure, le gouverneur de la région. Ce dernier, ne serait-ce que pour bénéficier un jour d'une rizière ou des véhicules de l'entreprise, devait sacrifier à la tradition du grand égard que Ségou, la capitale de l'Office du Niger (ON), et son administration ont toujours eu pour l'institution. Il a toujours su profiter de son statut ambigu qui le place entre des départements différents: le ministère chargé de l'agriculture, quelles que soient ses dénominations, le ministère chargé de l'élevage, à cause de son grand cheptel, et celui de l'industrie, puisque l'Office possédait des rizeries. À certaines époques, l'entreprise, grâce au volume de son financement, au nombre de ses employés, aux projets de développement qu'il gérât, au revenu qu'il générait, grâce aux entreprises européennes qu'il embauchait, était devenue un véritable empire, ce qui perpétuait une tradition déjà bien établie<sup>7</sup>.

## 2.2 L'époque coloniale

Pierre Herbart journaliste anti-colonialiste (1939: 33), ami et compagnon André Gide, ulcéré par les agissements de l'administration coloniale et en particulier de l'Office du Niger, décida d'entreprendre un voyage sur le terrain, en A.O.F. Il quitta Bordeaux le 11 janvier 1938 pour Dakar (1939: 23, 54, 117). Une solide documentation lui permit de rédiger son livre, publié en 1939, sur le scandale de l'Office du Niger (1939: 34) dont nous tirons l'essentiel de ce qui suit.

L'« État dans l'État », voilà comment Herbart qualifie l'Office du Niger au terme de son texte (1939: 110, 122). S'agit-il du dégoût d'un homme excédé par son expérience de la colonie, ou d'un constat qu'on retrouve chez d'autres analystes? Comment en arrive-t-on là sous la houlette de M. Émile Bélimé? Quelle norme de commandement a-t-il établi à l'Office du Niger à la différence du reste du Soudan français?

---

<sup>7</sup> Bélières et al. (220: 225) affirment que « [...] l'Office du Niger exerce aujourd'hui un contrôle quasi absolu [...] »

Béline, qui venait d'arriver en Afrique dans les années 1920, a été chargé par le gouvernement français d'une étude sur la construction de barrages sur le fleuve Niger (Herbart 1939: 39). Il promet, grâce à la production cotonnière, un avenir merveilleux à l'économie textile française. Le Gouverneur général Carde, un ancien de la coloniale, qui remplace Merlin en 1923, ne connaissait pas Béline (1939: 62)<sup>8</sup>. Il a refusé de le recevoir lors de son passage à Dakar, sceptique à l'égard de ses plans. Carde confirme en novembre 1923 sa confiance en la mise en valeur directe des terres par les Africains eux-mêmes comme c'était le cas au Sénégal, au Cameroun, au Nigéria ou en Gold Coast. Mais c'était sans compter les appuis solides de Béline dans les milieux métropolitains, notamment ceux du Comité du Niger (1939: 62-64). Le même Carde, sous la pression des conseils métropolitains, qui pèsent lourdement sur les décisions des Gouverneurs généraux, crée le 6 mars 1924, par arrêté, le *service général des textiles et de l'hydraulique agricole* dirigé par Béline (voir aussi Schreyger 1984: 47). Les plans de l'ingénieur ne connaîtront plus d'entrave auprès de la grande administration, son ambition non plus. Carde a célébré Béline dans tous ses discours au Conseil du Gouvernement de 1924 à 1929 (1939: 64).

Vingt six millions ont été dégagés pour la construction de la première tranche du canal de Ségou, plus tard appelé Canal de Sotuba, qui a été confié au *service temporaire des travaux des irrigations du Niger*(S.T.I.N) (Schreyger 1984: 46).

En 1929, c'est André Maginot, le Ministre des colonies lui-même qui va inaugurer ledit canal (1939: 66), tandis qu'en 1932, M. Lebrun, le Président de la République, décrète la création de l'Office du Niger, sous la direction de M. Béline aux appointements annuels fixés à 321.000 Francs, sans compter les indemnités de 500.000 Francs au cas où l'AOF déciderait de se passer de ses services (1939: 70, 123). C'est l'administration de l'AOF qui est responsable des travaux (1939: 69). Le discours de M. Albert Sarrault, Ministre des colonies le 25 juillet 1932, lors de la première séance du Conseil d'administration de l'Office, donne les coudées franches à Béline (voir aussi Schreyger 1984: 29). Sarrault affirme que la réussite de l'entreprise dépend de la « continuité dans les idées et dans les programmes »; elle ne peut rester « sans inconvénients à la merci des changements de directives et de personnel tant au département que dans les gouvernements de l'AOF » (1939: 72). Depuis, « [...] L'*Office du Niger*, dirigé sur place par M. Béline et ses collaborateurs et à Paris par un Conseil d'administration dont la plupart des membres n'ont pas de compétence coloniale particulière, *échappera donc pratiquement à l'autorité des successifs Gouverneurs généraux de l'AOF* qui se borneront à assurer la continuité de financement sur le budget de la Fédération. » (1939: 72; c'est moi qui souligne, MD)

Il est demandé expressément de ne pas perturber l'œuvre du Directeur Général Émile Béline (Filipovich 2001: 251), l'homme indispensable. Pour sauvegarder le renom de la France, des rapports qui dénoncent les insuffisances du projet sont tus (Filipovich 2001: 247). Préserver la réputation de la France coloniale autorise de passer sous silence les crimes perpétrés dans la colonie même. Les bouleversements politiques comme l'avènement du Front Populaire ou de Vichy n'y changeront rien.

---

<sup>8</sup> Jules Carde est un pur produit de la colonisation française, né à Batna, en Algérie. En plus du Sénégal, il a fait carrière à Madagascar, en Martinique en Côte d'Ivoire et au Congo.

L'Occupation marque un tournant non dans la nature, mais dans l'ampleur du pouvoir du vichyste Bélime qui a gagné en influence.

En novembre 1942 le *Mouvement de la France Libre* est lancé. La métropole a de moins en moins de temps et de moyen de s'occuper du Soudan français. À la même époque, l'Inspecteur colonial Gayet, qui réside à Ségou et représente le Gouverneur-Général, propose que l'ON soit un territoire à part administré par le Soudan grâce à un intermédiaire résidant à Ségou. Dans ce contexte, celui-ci ne peut être que Bélime (Filipovich 2001: 254, 255).

Le pouvoir absolu de Bélime ne s'établit pas sur le terrain sans résistance des administrateurs à tous les niveaux. Le premier à se soulever est le Gouverneur général Carde qui finit par se mettre du côté des plus puissants.

Le Gouverneur du Soudan, M. Fousset, alarmé par le caractère chimérique des projets de Bélime adresse un télégramme au Gouverneur général de l'AOF en 1932. Mal lui en prend, il se retrouve à Madagascar ! (Herbart 1939: 92)

Quatre ans plus tard, Marcel de Coppet est nommé Gouverneur général de l'AOF. Il émet des réserves sur le financement du mammoth. Au cours de sa visite à l'Office en 1938, des paysans lui demandent l'autorisation de rentrer dans leur pays d'origine. Outré par les conditions des colons, de Coppet décide que l'administration ne s'occupera plus du recrutement forcé des travailleurs pour les chantiers de l'Office du Niger. De Coppet s'attaque à un fort parti. Une campagne de presse inouïe est déclenchée contre lui par *Gringoire*, un journal parisien. L'auteur des articles incendiaires, Pierre Bonardi, a été l'hôte de M. Bélime en AOF juste avant la parution de son premier article. On essaie de pousser à la démission le haut-fonctionnaire qui s'est mis en travers des ambitions de l'ingénieur (Herbart 1939: 94).

En 1937, l'Office est chargé officiellement du recrutement des colons, paysans forcés ou pas, pour cultiver les rizières. Ses agents jouissent d'un pouvoir quasi sans limite (Filipovich 2001: 249).

Il s'ensuit une polémique entre l'administration française et l'Office du Niger. L'Office embauche deux collaborateurs, Kountou Coulibaly et Yoro-Diâo, qui parcourent la région en disant aux paysans que, pour éviter de se faire exploiter par l'Administration qui les soumet aux impôts et à toutes sortes de sévices, ils n'ont qu'à quitter leurs villages pour l'Office du Niger. Là, les attendent paix, tranquillité, machines, femmes etc... une propagande mensongère pour les partants et démoralisante pour ceux qui restent (Herbart 1939: 94-95; voir également le témoignage oral de Mamadou Doumbia, Niono 25.03.2001). Doumbia précise: Les propagandistes de l'Office du Niger, habillés comme il le faut aux frais de l'entreprise, montent des étalons harnachés en conséquence. Le divorce entre l'administration et l'ON est consommé, du moins en apparence.

Par ailleurs, le conflit ouvert entre adversaires et partisans de l'Office du Niger qui s'est déroulé au sommet à Paris, tant dans les assemblés que dans la presse, se répercute sur le terrain. Il voit s'affronter dans les villages l'administrateur qu'est le Commandant de Cercle, et Bélime, l'ingénieur. Les souvenirs en sont encore vivaces.

Les administrateurs coloniaux de base n'ont pas suivi le Gouverneur de Coppet. Au contraire, à la demande du Directeur général, les Commandants de Cercle ont attesté que les 2.400 paysans - qui sont partis sous l'influence des agents zélés de Bélime, avec les poches remplies de billets de banque et vêtus de tenues chatoyantes - l'avaient fait de leur propre gré.

Au faite de sa puissance, Bélime s'est purement et simplement substitué à l'administration locale. La position hyper dominante de l'Office au sein de l'État eut des conséquences autres que celles que nous venons d'évoquer. Lorsque Carde a voulu se défaire de

l'encombrant Directeur général dès 1923, on se rappelle que les intérêts du capital l'ont obligé non seulement à le garder, mais à le célébrer.

Par ailleurs, le Directeur général et le lobby de l'ON ont voulu que l'administration trace une frontière qui favorise le flux de populations de la Haute-Volta au Delta. Certes, l'administration n'a pas accédé à ces desiderata, mais Bélimé n'est pas étranger au démantèlement de la Haute-Volta en 1933. Si la Côte d'Ivoire s'est taillé la part du lion en main d'œuvre réputée abondante et disciplinée, le Soudan ne fut pas en reste (Filipovich 2001: 248). Voilà comment on en est venu à découper de nouveau la colonie pour les besoins de la cause. Bélimé était le véritable roi à ne pas déranger dans son œuvre de mise en valeur d'une partie de l'empire en faveur de la mère patrie. Cela est tellement vrai que le lobby a réussi à faire changer le tracé des frontières nationales.

Que reste-t-il de la décentralisation prônée au sommet de l'échelle de l'administration coloniale? Rien, est-on tenté de dire. Les pouvoirs sont concentrés dans les mains d'une institution, voire d'un homme.

Dans son étude remarquable de l'administration coloniale française, William B. Cohen (1971: 57-58) insiste sur le pouvoir des hommes de terrain qu'étaient les administrateurs coloniaux. Selon lui, leur autorité résultait de trois facteurs: la nature décentralisée (*decentralized nature*) de l'administration, la doctrine administrative de la France d'outremer et le pouvoir important (*extensive power*) dévolu au Commandant de Cercle. Ces trois facteurs leur ont assuré un rôle central dans la constitution de l'empire, ce qui a d'autant minimisé l'influence de leur supérieur dans la hiérarchie administrative.

En théorie, écrit Cohen (1971: 57), l'administration française semble très centralisée, mais la réalité est toute autre (voir aussi von Trotha 1994, notamment le chapitre 2). Delavignette (1943: 91) souligne que rien n'existait de cette centralisation bureaucratique qui sape l'énergie. Le Commandant n'attendait pas les ordres du Gouverneur de Zinder et le Gouverneur de Zinder encore moins ceux du Gouverneur général de Dakar.

Nombre de facteurs perturbaient selon Cohen (1971: 57-58) la pyramide administrative française: la distance géographique, la lenteur des moyens de communication avant la Grande Guerre et l'instabilité au niveau du ministère où la moyenne du service par ministre était à peine d'un an (Cohen 1971:58). Étienne Clément, Ministre des colonies, à partir de 1905, à la vue de la carte des possessions françaises, se serait exclamé: « J'ignorais qu'il y en avait tant ! » (in Cohen 1971: 58).

L'administration centrale française a été organisée pour éviter le développement d'une forte autorité centrale. La loi de 1894 qui a créé le Ministère voulait une administration suffisamment *décentralisée* pour qu'elle ne tue pas l'initiative dans les colonies et qu'elle n'annihile pas leur développement. Par conséquent, au lieu de l'organiser de façon organique, on a choisi de diviser l'administration centrale en bureaux régionaux.

Gerd Spittler remarquait en 1981 que le désintérêt de la métropole pour les colonies et l'incompétence du ministère des colonies expliquaient largement la *décentralisation* de



fait de l'administration coloniale française. La décentralisation, le terme est lâché (Spittler 1981: 52; voir aussi Cohen 1971: 58; Hardy 1953: 47).

En général, plus une colonie était lointaine, moins elle était considérée. Ce fut le cas du Niger, inspecté pour la première fois partiellement en 1930, tandis que la Mauritanie ne l'a jamais été<sup>9</sup>. Le corps des inspecteurs ne servait donc pas à centraliser le système. Son but, comme le disait Van Vollenhoven, Gouverneur-général, était d'informer la métropole sur les actions susceptibles de mettre en danger la souveraineté de la France (Cohen 1971: 59-60).

Les fonctionnaires du ministère des colonies, dans une correspondance datée de 1911, se plaignaient ainsi du fait que « le ministre évitait de donner des ordres au Gouverneur général et au Gouverneur autant que possible. » (Cohen 1971:61)

En 1965, Cohen a conduit une interview auprès d'un Gouverneur à la retraite anonyme qui ne relevait pas de l'autorité du Gouverneur-général, mais directement du Ministre. Le Gouverneur reconnaissait n'avoir jamais reçu d'instruction du Ministre des colonies pendant ses trente ans de service. Il ajoute qu'ils étaient « les vrais chefs de l'empire », ceux qui disposaient de l'autorité (Delavignette 1939).

Force est donc de constater qu'il ne s'agit pas d'une décentralisation voulue *a priori*, et mise en œuvre en tant que telle. Nous avons plutôt affaire à une dévolution du pouvoir *a posteriori*.

S'agissait-il d'une décentralisation *de facto* ou d'une déconcentration (Ribot 1999, voir la bibliographie en note 3, p. 27)? Ni l'un, ni l'autre. En fait, il n'y eut aucune tentative délibérée de déléguer le pouvoir à la base, en dépit des suggestions de Sarrault. La France ne faisait que poursuivre sa politique dite *d'association*, entamée en 1920, qui coupait court à celle de *l'assimilation* qui avait commencé déjà dans les années 1890. Il s'agissait d'associer à l'administration ceux auxquels elle s'applique (Conklin 1997a: 60 sq.; 71, note 34). Mais on ne responsabilise pas *a priori* l'administration coloniale, encore moins les auxiliaires africains, qu'ils s'appellent maires de communes, chefs de cantons ou élites. Tout le pouvoir qui leur revenait a été arraché au long de l'histoire, à l'ombre des obstacles naturels et des tentatives délibérées des administrateurs de terrain de dominer leurs sujets. Ces derniers n'ont pas attendu pour agir, encore moins pour réagir. La profonde ignorance de la réalité locale fit le reste (Spittler 1981: 74 sq.).

La norme de commandement mollement conçue à Paris s'appliquait sur le terrain sous la houlette des « vrais chefs de l'empire ». L'ordre normatif qui en est résulté (sur le terrain) est pluriel, marqué du sceau de la praxis.

Comment l'Office du Niger, cette puissante institution, fonctionne-t-il dans un contexte postcolonial? Et d'abord comment en est-on arrivé là à l'Office du Niger?

---

<sup>9</sup> La Mauritanie, relativement proche de la métropole est l'exception qui confirme la règle. Ce pays ne fut pas inspecté du fait qu'il n'est devenu territoire d'outremer qu'en 1946, tandis que sa capitale, Saint-Louis du Sénégal, ne fut transférée à Nouakchott qu'en 1957.

## 4. L'Office du Niger face au défi de la décentralisation

### 4.1 Comment décentraliser?

La décentralisation pose des problèmes spécifiques selon les régions où elle est mise en œuvre. La situation à l'Office du Niger est particulièrement complexe pour plusieurs raisons. L'Office occupe un territoire que l'État colonial et son successeur postcolonial ont confisqué. Les maîtres de la terre d'antan se trouvent face à un propriétaire puissant qui gère d'après le droit romain ce qui fut leur bien. Dans ces conditions, comment décentraliser au profit des populations des 703 communes maliennes? Le ton de la différence est donné quand on sait que les assemblées préconisées par la Troisième République au Mali sont élues, mais qu'on n'ignore pas la limite des élections dans nos villes, *a fortiori* dans les campagnes (Ribot 1999).

Jadis, ce pays était plutôt aride et peu peuplé (Diawara 2005). Depuis l'irrigation à partir des années trente, la région a drainé une foule de migrants, forcés ou volontaires. Les sécheresses des années 1970 et 1980 ont poussé les ruraux par milliers qui s'installent pour de bon. Du million d'hectares potentiel visé par les planificateurs, seuls 80.000 sont mis en valeur. En plus des familles de paysans, se multiplient à un rythme soutenu le bétail sur place, et les dizaines de milliers de bovins qui transhument dans la région en provenance du Delta vif du Niger. Comment décentraliser ce terroir engorgé?

Partout au Mali, suivant en cela l'exemple de l'État colonial français, la terre appartient d'office à l'État. Ceci est vrai ici plus qu'ailleurs, puisque l'État a mis la terre en valeur en la faisant irriguer, et gérer par l'Office du Niger<sup>10</sup>.

L'Office du Niger doit une grande partie de ses terres aux paysans qui la mettent en valeur de façon ininterrompue depuis les années 1930. Remarquons qu'au terme de la loi française, après déjà dix ans de mise en valeur sans écueil, le paysan devrait bénéficier de tous ses droits sur ses terres, sa maison (Schreyger 1984). Mais cette promesse n'a jamais été tenue. Depuis la restructuration de la fin des années 1980, l'Office hésite à se lancer dans l'agro-business. Lentement mais sûrement, des sociétés privées et des individus de nationalité malienne, des sociétés étrangères, notamment chinoises (*China National Overseas Engineering Corporation*, COVEC) ont déjà acquis des milliers d'hectares dans le domaine de l'Office du Niger. La ferme semencière expérimentale chinoise a obtenu à elle seule 1.500 ha. L'entreprise Libyenne Malibya en a accaparé 100.000; l'entreprise malienne Tomota tout autant. Des compagnies sénégalaises, brésiliennes, libyennes et américaines sont sur les rangs. Cette dernière prévoit de se lancer dans la production de canne à sucre à hauteur de 170.000 tonnes par an. Il y aurait, à en croire certaines déclarations, 360.000 ha de projets d'extension portés par des firmes étrangères (*Le Monde* 15.04.2009)<sup>11</sup>. Il y aura sans doute des terres à inonder, des villages à faire disparaître. Dans tous ces cas, l'État accorde des baux emphytéotiques ou ordinaires qui pourront durer

---

<sup>10</sup> En 1935 la France incorpore les terres du delta central du Niger au domaine privé d'État, puis les immatricule en son propre nom au cadastre en 1953 (Bélières et al. 2002: 222).

<sup>11</sup> Un groupe à capitaux américains et sud-africains a obtenu 15.000 hectares, tandis que 11.000 sont attribués aux ressortissants des huit pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), tandis que 14 000 hectares sont financés par le gouvernement américain en coopération avec le Mali dans le cadre du *Millennium Challenge Account*. Voir *Le Monde* du 15 avril 2009

jusqu'à 99 ans<sup>12</sup>. L'État installe de nouveaux investisseurs à ses côtés, peut être des maîtres plus solvables, mais certainement plus exigeants quant à leurs droits sur les parcelles. Comment décentraliser dans ce contexte d'avènement de l'agro-business que les autorités elles-mêmes ne connaissent, ni ne comprennent réellement?

L'Office du Niger régent le pays et les personnes qui relèvent de l'administration de l'entreprise du même nom. Encore aujourd'hui, où les fonctions de l'ON ont été substantiellement réduites, les conflits fonciers sont portés d'abord devant l'administration de l'Office. Les affaires sont tranchées par les tribunaux uniquement dans des cas extrêmes qui se multiplient depuis la restructuration. Les paysans avec le retrait relatif de l'entreprise Office du Niger, prennent de plus en plus de responsabilités. Ils organisent par exemple les tours d'eau, la construction et la réfection des canaux tertiaires. Ils s'engagent. Des suites du vigoureux dégraissage de ses effectifs, passés de 4.000 à 350 employés (Tall 2002: 93, 95), une conséquence mécanique immédiate a été que les paysans exécutent de plus en plus de travaux jadis faits par les salariés de l'Office.

L'avènement de l'agro-business risque de mettre un coup de frein fatal à cet élan naissant des ruraux. Comment décentraliser dans un tel contexte?

#### **4.2 Un cas d'école: la décentralisation dans le Kala<sup>13</sup>**

L'objectif est de décrire densément, un cas d'établissement de l'Office du Niger dans une zone jadis exondée, ainsi que le processus de création de la commune rurale de Pogo. D'abord les antécédents historiques.

Pogo occupe le sud-est de la province historique du Kala, un pays de sables fertiles où poussent de hautes herbes d'où son nom bamana (Traoré et Diawara 2008: 2-3). Le Kala désigne le pays situé sur la rive gauche du fleuve Niger, le pays où l'Office élit domicile depuis 1932. Pogo domina le pays environnant à l'époque du royaume de Segou entre le XVIII<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle, puis comme siège du canton du même nom durant la période coloniale. Comme siège de la circonscription administrative, dite l'arrondissement, Pogo continua d'afficher sa suprématie après l'indépendance du Mali en 1960. La politique de décentralisation, conduite à partir de 1994, remet en question cette autorité reconnue dans la région. Jadis, l'Office du Niger, qui mettait en valeur des villages plus lointains, ne se préoccupait guère des régions exondées comme celle de Pogo.

La chefferie de ce village échut à la famille Samake, venue du Jitumu dans la région de Ouéléssébougou, à 40 km au sud de Bamako. Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, suite à l'invitation que leur avait lancée le roi Da Monson de Segou (1808-1827) à s'installer auprès de lui, les Samake et les leurs finirent par élire domicile à Pogo. À ce vieux village dirigé par la redoutable aristocratie guerrière Samake, s'oppose à partir de 2002 un camp

---

<sup>12</sup> Le décret de gérance de 1996 permet à l'Office du Niger d'autoriser des baux ordinaires ou emphytéotiques sur les terres non aménagés (Bélières et al. 2002: 223). Rappelons que ce décret du 1<sup>er</sup> juillet 1996 « organise la gérance des terres affectées à l'Office du Niger », es différents modes de tenure étant: le contrat annuel d'exploitation, le permis d'exploitation agricole le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation (Diarra et Sanogo 2002: 102).

<sup>13</sup> Je me réfère à l'étude de terrain dense menée par Souleymane Traoré, boursier de Point Sud le Centre de Recherche sur le Savoir Local entre 2003-2004, sous ma direction. Nous avons en partie sillonné le terrain ensemble et surtout discuté et analysé le matériau recueilli. Il en est résulté un document publié sur la page web de Point Sud ([www.pointsud.org](http://www.pointsud.org)).

de riziculteurs, M'Béwani-Camp, qui a connu une évolution sans précédent suite à l'extension de la zone irriguée de l'Office du Niger, financée par la Banque Mondiale, les Royaumes des Pays-Bas et du Japon. Pogo était jadis un village fortifié au centre du dispositif militaire du royaume de Segu. Il était un *kèlèmasadugu*, un village de chef de guerre. Cela veut dire qu'il veillait à la sécurité de villages environnants. L'ordre normatif local de l'exercice du pouvoir, hérité du XIX<sup>e</sup> siècle, combine protection et pouvoir qui génère une forte autorité.

Cette position politique prestigieuse, qui ne suppose aucune exploitation économique directe, s'est transformée à partir de 1890, année de l'invasion coloniale française. En effet Pogo a été transformé en siège local du pouvoir colonial, le canton, dont le chef est celui de la famille Samake. Cette nomination fut rendue possible grâce aux rivalités qui minaient les autochtones qui décidèrent de remettre les rênes du pays à un étranger neutre. Les Français évitèrent soigneusement le village de Dosséguéla où la dernière bataille contre la colonisation eut lieu.

D'un village protecteur, Pogo est devenu un bourg au centre d'un canton de 74 villages. Désormais au cœur du système répressif français, dont il use et abuse, Pogo perçoit les impôts, recrute les populations condamnées aux travaux forcés, rend la justice (Traoré et Diawara 2008: 8). Émerge une nouvelle conception du pouvoir, une nouvelle norme autoritaire qui a continué de fleurir sur le terrain après l'indépendance en 1960.

À partir de la réforme administrative intervenue après l'indépendance, l'État malien crée les arrondissements, les Cercles et les régions. Les premiers remplacent les cantons. Pogo, désormais chef lieu d'arrondissement, gère 24 villages et sert de siège au représentant de l'État, le chef d'arrondissement, un fonctionnaire. Mais le chef de canton de l'époque, dépité, n'acceptera pas d'exercer la fonction de simple chef de village qu'il laisse à son frère-cadet. Qu'en est-il des nouvelles autorités?

Dès les années 1980, les fonctionnaires et employés de l'État en fonction à Pogo ont préféré s'installer à Siribala, soit un aller-retour quotidien de 25 km. Pourquoi donc? Siribala se trouve sur la route régionale 23 bitumée qui relie Markala à Niono, le cœur de l'Office du Niger. Ledit village s'est vu au centre d'une nouvelle zone d'extension des terres irriguées de l'Office du Niger. En ont résulté une grande plantation de canne à sucre et une usine de production de sucre et d'alcool entrée en production en 1975-1976 grâce à la coopération de la République Populaire de Chine (Schreyger 2002: 71-72). Les employés de l'État de Pogo ont donc vite monnayé le confort de Siribala contre l'austérité de Pogo. Le centre de gravité de l'arrondissement a basculé sous les coups de boutoir du relatif développement économique le long de la route Ségou-Niono. L'autorité de Pogo décline d'autant plus que le pouvoir, jadis exercé par les siens, l'est de moins en moins dans ses murs. L'autorité politique et administrative de l'État malien, sans changer de visage ou de forme, change de lieu d'exercice, un recul symbolique évident pour Pogo.

En 2000, deux conteneurs et quelques huttes marquent encore les terres glabres du vieux village de M'Béwani, lui-même situé à 3 km à droite de la route régionale 23. En fin 2002, suite au progrès des travaux d'irrigation, 200 familles déjà ont élu domicile dans le lieu baptisé M'Béwani-Camp. La nouvelle création sert de marché où s'échangent 50% de la production rizicole. Cette nouvelle bourgade défie ouvertement Pogo, puisque le nouveau maire de la commune de Pogo, son secrétaire général et deux régisseurs ont décidé d'y habiter. Pogo et ses élus usent de toute leur influence économique et politique pour empêcher que le village reçoive son nouveau centre d'état civil.

Voilà le contexte très complexe dans lequel s'inscrit la décentralisation. L'autorité de la famille Samake et de ses alliés de Pogo qui découle de la période précoloniale perdure à bien des égards, car ils restent maîtres incontestés des terres et des cultes. Et même si cette autorité économique et administrative chancèle à Pogo, elle refleurit à Niono

pour le compte de la même famille, laquelle aimerait évidemment malgré tout maintenir son influence à Pogo. L'administration coloniale avait dénaturé et renforcé le pouvoir des Samake au point de leur faire adopter une nouvelle norme, la coloniale, qui est loin de celle qui leur fut conférée par consensus au XIX<sup>e</sup> siècle. De plus, les transformations économiques induisent une reformulation de l'exercice du pouvoir qui relève de moins en moins du symbolique et de plus en plus du matériel. Pendant ce temps le paramètre de l'irrigation des terres de la région s'y ajoute, car la culture du riz est considérée ici comme une affaire de riches (Traoré et Diawara 2008: 10). Parallèlement, les 3.181 ha de terres agricoles irriguées, sur un potentiel total de 16.000, se retrouvent automatiquement sous l'autorité de l'Office du Niger en charge de toutes les terres mises en valeur par l'État depuis la période coloniale. Cette réalité n'a jamais franchement été démentie par l'État malien<sup>14</sup>.

Qui décentralise dans ce contexte aggrave la situation des ex-tenants du pouvoir et des leurs qui se sentent dépossédés par l'Office du Niger, c'est-à-dire par l'État, désormais maîtres des terres. Ce groupe se sent démis de ses fonctions au profit des bénéficiaires de la politique de décentralisation qui se joue entre gens du riz et gens de la ville, entre riches. Ce n'est certainement pas un hasard si le premier maire est non seulement un ancien employé de l'Office du Niger mais aussi un ressortissant de Dosséguéla; la bourgade qui fut le théâtre du dernier affrontement du Kala contre les troupes françaises.

Voici un bref récit de la manière dont il fut investi de ses pouvoirs de maire. Lorsqu'il s'est agi de créer la commune de Pogo, seuls 5 des 24 villages que compte l'arrondissement se sont déclarés d'accord pour en faire partie (Traoré et Diawara 2008: 14). Les frondeurs se sont abstenus en tenant ce propos relaté par Souleymane Traoré: « Nous ne pouvons pas empêcher les *faama* [autorités] de nous maintenir contre notre gré dans la commune, mais tout ce que nous savons, c'est que nous n'aurons pas de pieds qui puissent nous supporter pour venir aux réunions à Pogo. » D'intenses négociations vinrent à bout des récalcitrants. Le premier parti politique de l'époque, l'Association pour la Démocratie au Mali (ADEMA), le chef de village de Niono, cadre influent de ce parti et frère aîné du chef de village de Pogo, s'activèrent pour faire ployer les rebelles.

Parmi les nombreuses interprétations données à la création de cette commune, deux méritent d'être retenues. La première est que ceux de Pogo ont voulu conditionner l'adhésion au périmètre irrigué de M'Béwani-Camp à l'appartenance à la commune de Pogo. Ainsi aurait-on fait de la décentralisation un moyen de pression économique pour accéder aux rizières. La seconde est que si Pogo n'avait pas été érigé en commune rurale, c'est toute cette commune qui aurait pu être perdue par Niono en faveur de Ségou, la catastrophe ! Ici on a fait de la décentralisation une arène de règlement de compte entre la grande ville de Ségou, le siège administratif de l'Office du Niger, en perte de vitesse, et la petite ville dynamique de Niono qui fleurit au cœur de l'ON.

---

<sup>14</sup> La première tranche d'aménagement de 475 ha fut financée par la Banque Mondiale; la deuxième tranche de 310 ha par le royaume des Pays-Bas grâce au Programme Amélioration de la Riziculture dans le Périmètre de l'Office du Niger (ARPON) en 1998, puis ce fut la 3<sup>ème</sup> tranche de 390 ha financée par ARPON en 1999, de même que la quatrième de 580 ha. La cinquième fut répartie en deux champs, le premier de 811 ha a été confié à ARPON, et les 615 ha restants au Royaume du Japon (Traoré et Diawara 2008: 34). Au sujet du projet ARPON voir Zanen et Diallo (2002: 104-110), Touré et al. 1997.

« Le retour du pouvoir à la maison », c'est-à-dire la décentralisation, est interprété de façon très différente par ceux de Pogo et par ceux de l'État. Pour les premiers, il s'agit à la limite de les remettre au pouvoir après les turbulences des premières décennies de l'indépendance. Le pouvoir devrait leur revenir, « la maison » signifiant forcément celle qui a historiquement exercé le pouvoir politique. En revanche, pour les autres c'est une opportunité inouïe de recomposition de l'équilibre économique, social et politique.

Le retour en force de l'État, qui s'empare de l'autorité sur les terres au détriment des populations locales, augure mal de l'idée de remettre les ressources à ceux-là même auxquelles elles appartiennent. Comme la zone de l'Office du Niger est entièrement menacée par cette même politique de mise en valeur et de spoliation des villageois, comment peut-on prétendre décentraliser dans ces conditions? La frustration des Samake et de leurs partisans de Pogo, qu'elle se justifie ou pas, est bien le reflet de la contradiction de fond qui gît au cœur de la politique de décentralisation qui prétend faire l'affaire des acteurs locaux, mais qui renforce le pouvoir d'un État qui s'absente tant que les terres ne sont pas mises en valeur et qui revient en force – à l'image de l'État colonial- dès que les terres sont irriguées.

Que penser donc de la politique de décentralisation dans cette région et ailleurs quand on sait qu'ici en particulier les compagnies et les pays étrangers en quête de terre à coloniser jettent leur dévolu sur l'Office du Niger à coup de centaines de milliers d'ha. Pourtant notre analyse n'est pas partagée par les autorités de l'entreprise ON.

### **4.3 La décentralisation d'après l'Office du Niger**

L'Office du Niger (ON) est le pionnier dans le domaine de la décentralisation, pense son directeur (Kéïta N. interview 1999). Il faisait certainement allusion à la mise en œuvre de la politique nationale en la matière dès 1992 qui prévoyait « le transfert de compétences, de prérogatives et de ressources de l'État aux collectivités et la reconnaissance de la personnalité juridique des collectivités et de leur autonomie de gestion .» (Diarra et Sanogo 2002: 102). L'ON a à cet effet établi un partenariat avec 15 communes rurales dont le premier axe est la gestion des terres. En effet, dans le décret de gérance n° 96-188/RM, l'arrêté 1695/article 3, portant sur la gérance des terres affectées à l'Office du Niger, prévoit que l'ON « pourra confier une partie de cette gestion aux communes rurales. » L'Office décentralisait donc en mettant en œuvre le Contrat-Plan qui définit les rapports de l'Office du Niger avec l'État, et les exploitants agricoles pour une période de trois ans, ainsi que les performances de l'entreprise. Les cinq zones administratives de l'entreprise sont également de plus en plus autonomes depuis la restructuration<sup>15</sup>. L'octroi de permis d'exploitation aux paysans transférables à leurs héritiers, l'établissement d'un compte d'entretien des réseaux sous la co-responsabilité des paysans, l'établissement d'un compte à part pour les rizeries, l'établissement des budgets des zones à leur propre niveau, sont au nombre des mesures qui ont déconcentré les responsabilités de l'ON en faveur des riziculteurs.

---

<sup>15</sup> Le domaine rizicole de l'Office du Niger est réparti en cinq zones, gérées chacune par un chef. Ce sont Niono, Molodo, N'Débougou, le Kouroumari et le Macina.

Dans le cadre de la nouvelle loi de décentralisation, l'entreprise pourra déléguer une partie des terres aux fonctions communales (pistes rurales, mouvements des troupeaux, habitations, espaces pastoraux). Les terres seront donc désimmatriculées pour les besoins des douze nouvelles communes. Les modalités de la délégation des pouvoirs entre les communes et l'ON restent à signer. L'Office compte également former les élus communaux à la gestion de leurs biens. Toujours d'après sa direction, l'ON a également formé ses agents pour mieux comprendre les enjeux de la décentralisation et de l'environnement.

Un processus encourageant d'appropriation de l'infrastructure de l'ON par les paysans est en gestation; l'instrument forgé s'appelle le comité paritaire de gestion (C.P). Les élections des comités paritaires de gestion ont eu lieu de la base (village) au sommet (ensemble de villages). Le C.P travaille avec les aigardiers, agents de l'ON chargés de la gestion de l'eau, et avec les chefs casier et les chefs arroseurs. Le comité chargé de la gestion des fonds d'entretien du réseau et des redevances rend compte au siège de la zone. Le C.P des terres travaille avec le conseil rural de la zone. Au moment où les travaux doivent commencer, le conseil rural prévient le comité qui avertit les paysans. Le C.P se réunit une fois par mois avec notamment le directeur de zone, le chef de la gestion eau et le chef financier. Le C.P comprend huit membres, c'est-à-dire deux délégués par casier. Les quatre casiers sont le KO, le KL, le GRUBER et le RETAIL. Les délégués sont choisis par les villageois.

Les C.P de gestion des aménagements sont à pied d'œuvre. Au moment des travaux de réparation, les agents de l'Office du Niger (aigardiers et chefs arroseurs) contactent le comité villageois. Le délégué villageois au comité paritaire recense les endroits défectueux du réseau avec les agents de l'ON (Enquêtes, Sériwala, octobre 1999).

L'Office du Niger semble confondre la déconcentration des fonctions de l'entreprise mise en œuvre depuis la fin des années 1980 et la décentralisation actuelle qui est d'une toute autre nature. Il reste entendu que les organisations paysannes ont une longue tradition de collaboration avec l'ON et de lutte contre l'administration coloniale et postcoloniale. Cela ne sera pas sans effet sur la communalisation de la région de l'ON. Cependant, une dernière confusion, et pas des moindres, est de mettre le Contrat-Plan au même niveau que la politique mise en œuvre par l'entreprise. La direction se réfère constamment au Contrat-Plan qui n'est rien d'autre qu'un document, oubliant soigneusement les effets concrets de son application.

Quoi qu'il en soit, c'est l'Office du Niger qui délègue – s'il le juge nécessaire – une partie de ses terres aux communes. Les organisations paysannes qui en font usage le font sur des terres juridiquement contrôlées par l'État, via l'Office qui les a mises en valeur<sup>16</sup>.

Autant le pouvoir dévolu par Paris au Directeur général de l'Office du Niger n'est pas à confondre avec la décentralisation dans les termes actuels, autant la prise en compte des paysans pour des travaux fastidieux, dus par l'Office, ne correspond pas à une politique qui rend le pouvoir aux ruraux. Nous sommes visiblement face à une nouvelle phase de déconcentration, à moins de considérer la déconcentration comme une phase initiale et nécessaire pour décentraliser.

---

<sup>16</sup> Jesse Ribot (1999: 35) fait état de la même réalité dans les élections de chefs de villages ailleurs au Mali.

## 5. Conclusion

En théorie, la métropole coloniale avait décidé de se défaire d'une partie de son pouvoir pour l'épanouissement de l'initiative de ses agents outremer. L'ordre normatif des colonies prévoyait tacitement une marge de manœuvre pour les gens du terrain. Dans la même veine, les administrateurs de province se sont rendus autonomes dans leur domaine particulier. Quel rapport avec la décentralisation prônée de nos jours? Le pouvoir n'était pas cédé aux paysans, il restait aux mains des administrateurs coloniaux. Ces derniers en usaient et en abusaient parfois contre l'avis de ceux-là mêmes qui leur conseillaient une certaine intégration des gens du cru. La prise en compte de ces aspects pose des problèmes réels qui nous interpellent aujourd'hui, même si la « politique de la race » diffère dans son fond de celle de la décentralisation telle qu'elle est menée aujourd'hui. Parallèlement, le pouvoir des administrateurs était battu en brèche par les chefs des grandes entreprises comme le chemin de fer Thiès-Dakar. Bélimé, le Directeur général de l'Office du Niger, en était l'exemple même.

Nous avons voulu montrer l'analogie entre les problèmes qui se posent à l'État colonial français et ceux qui taraudent l'État postcolonial malien. Cependant, il convient de ne pas confondre les deux cas pour nombre de raisons que le texte a souligné; notamment l'obligation d'appartenir à l'empire colonial et l'absence d'instances électives démocratiques. Il convient donc d'éviter les approximations, sources d'analogies terribles qui feraient équivaloir la politique de la race de Delafosse, la politique indigénophile de Van Vollenhoven et celle de la décentralisation des autorités maliennes.

Pour fonder la décentralisation sur un terrain fécond, il est impérieux de regarder le passé. Cependant, ce regard se doit d'être objectif, fondé sur des travaux scientifiques. Le danger est imminent de céder aux sirènes d'une fausse authenticité aux relents néo-traditionalistes. Quoi qu'il en soit, point n'est question de centralisation tant à l'époque précoloniale et qu'à l'époque coloniale. Comment donc vouloir décentraliser ce qui ne l'a jamais été? On fait décidément fausse route en faisant une fixation sur ce concept.

La mise en valeur et le développement étaient déjà à l'ordre du jour il y a plus d'un siècle. La décentralisation et la centralisation aussi. Parfois, les termes sont strictement les mêmes, la seule différence étant le contexte politique, économique et social. On est loin de le réaliser et de le prendre, comme il se doit, au sérieux. Nous assistons au contraire à la résurgence d'un ordre normatif et d'une pratique coloniale d'autant plus prononcés que les baux emphytéotiques et l'accaparement des terres par des compagnies et des pays étrangers s'intensifient. Ce faisant, le paysan perd *de facto*, cette fois peut-être à jamais, le contrôle sur ses terres. Parallèlement, L'État veut décentraliser et faire des paysans les véritables gérants et propriétaires des ressources naturelles. Une quadrature du cercle qui ne convainc personne.

Décentraliser revient à s'adresser à un pays en tenant compte des contraintes du présent, au rythme voulu par les bailleurs. Les autorités se gaussent de leur référence au passé qu'elles invoquent à coup de rencontres avec les villageois, mais en fait, elles oublient l'essentiel; connaître profondément les rouages du pouvoir local et les apprécier aussi à l'aune des transformations profondes connues sous la colonisation. Ceci n'a pas été fait, car estimé lent et coûteux, selon l'appréciation usuelle des partenaires au développement. La conséquence est que nous vivons dans le présent ethnographique, un présent sans histoire. L'histoire omise concerne autant le paysan de l'Office du Niger que celui de la Haute-Volta, mais elle en inclut forcément d'autres comme les ingénieurs et techniciens, toutes nationalités confondues, et qui se sont dépensés dans les plaines dénudées de la vallée fossile du Niger. Tant qu'on n'aura pas placé les efforts actuels dans la longue durée, nous continuerons à réinventer la roue, une opération d'autant plus ingrate que les paysans qui la vivent au quotidien s'en lassent.



## Interviews

Association Villageoise de Sériwala, octobre 1999  
Doumbia, Mamadou: ancien agent de l'ON et syndicaliste en retraite, Niono  
25.03.2001  
Kéïta, Nancouma: Directeur général de l'Office du Niger, octobre 1999  
Kulibali, Sajo: rizicultrice, Niono KM26, 18 mars 2002  
Le Comité Paritaire du village de Sériwala, Office du Niger, octobre 1999  
Les membres du Bureau de l'arrondissement de Pogo, juillet 2004  
Le maire de la commune de Pogo, juillet 2004

## BIBLIOGRAPHIE

- Amselle, Jean-Loup et Emmanuelle Sibeud (sous la direction de)  
1998 *Maurice Delafosse. Entre orientalisme et ethnographie: l'itinéraire d'un africaniste (1870-1926)*, Paris, Maisonneuve & Larose.
- Amselle Jean-Loup  
2001 *Branchements, Anthropologie de l'universalité des cultures*, Paris, Flammarion.
- Bakayoko, Issa  
2007 *La décentralisation et le foncier. Les enjeux de la transformation foncière dans la ville de Bamako et son milieu périurbain (Mali)*, thèse de doctorat (Dissertation), Université de Mayence, 345 pages.
- Bazin, Jean; Terray, Emmanuel (éds.)  
1982 *Guerres de lignages et guerres d'État en Afrique*, Paris, Éditions des Archives Contemporaines.
- Bazin, Jean  
1982 « Etat guerrier et guerres d'Etats », in *Guerres de lignages et guerres d'Etats en Afrique*, textes rassemblés et présentés par J. Bazin et E. Terray, Paris, Éditions des Archives Contemporaines, pp. 319-374.
- Bélières, Jean-François; Sourisseau, Jean-Michel; Jamin, Jean-Yves; Kuper, Marcel  
2002 « Le statut foncier. Une appropriation difficile », in Marcel Kuper et Jean-Philippe Tonneau (éds.) *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali*, Paris, Cirad/Karthala, pp. 222-226.
- Berlioz, Jacques  
1986 « Dominique Barthelemy, Les deux âges de la seigneurie banale. Pouvoir et société dans la terre des sires de Coucy », *Médiévales*, Volume 5, Numéro 10, pp. 123-126.
- Bernard, Fernand  
1922 « La mise en valeur des colonies et le programme Sarrault », in *Revue de Paris*, septembre, 365-94; octobre, pp. 543-60.
- Bogosian, Catherine Mornane  
2002 *Forced Labor, Resistance and Memory: The Deuxième Portion in the French Soudan, 1926-1950*, PhD thesis, University of Pennsylvania.  
2003 "Public's Work and Public's Duty: French an African Views", in Mamadou Diawara (sous la direction) *L'interface entre les savoirs paysans et le savoir universel*, Bamako, Le Figuier, pp. 143-161.
- Centre Tricontinental (CETRI)  
1997 *Pouvoirs locaux et décentralisation*, Paris, Harmattan.

- Cohen, William, B.  
1971 *Rulers of Empire: The French Colonial Service in Africa*, Stanford.
- Conklin, Alice  
1997a « Democracy Rediscovered. Civilization through Association in French West Africa (1914-1930) », *Cahiers d'Études africaines*, 145, XXXVII-I, pp. 50-84.  
1997b *A Mission to Civilize: The Republican Idea of Empire in France and West Africa, 1895-1930*, Stanford, Stanford University Press.  
1998 « 'On a semé la haine': Maurice Delafosse et la politique du gouvernement général en AOF, 1915-1936 », in Jean-Loup Amselle et Emmanuelle Sibeud (sous la direction), *Maurice Delafosse. Entre orientalisme et ethnographie: l'itinéraire d'un africaniste (1870-1926)*, pp. 65-77.
- Cooper, Frederick  
1996 *Decolonization and African Society. The labor question in French and British Africa*, Cambridge, Cambridge University Press:  
1999 « Divergences et convergences. Vers une relecture de l'histoire coloniale africaine », in Mamadou Diouf (sous la direction de) *L'historiographie indienne en débat. Colonialisme, nationalisme et sociétés postcoloniales*, Paris, Karthala, pp. 433-482.  
2002 *Africa since 1940. The Past of the Present*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Crook, Richard and Manor, James  
1994 « Enhancing Participation and Institutional Performance: democratic decentralization in South Asia and West Africa ». *Report to ESCOR, The Overseas Development Administration, on Phase Two of a Two Phase Research Project*, London, Cambridge University Press.
- Darbon, Dominique  
2003 « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ». Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, 105/106, pp. 135-152.
- Défi Sud*  
2008 « Mali – Office du Niger. Le mouvement paysan peut-il faire reculer l'agro business? », 30 novembre.
- Delavignette, Robert  
1939 *Les vrais chefs de l'empire*, Paris.  
1943 *La Paix nazarénne*, Paris.
- Diallo, Mahamadou A.  
1994 *Problématique de la décentralisation au Niger*, Preparatory document for the Praia Conference, CILSS, Republic of Niger. Financed by the Netherlands and USAID-Niger.
- Diarra, Yaya; Sanogo, Mamadou K.  
2002 « La nouvelle dynamique de l'Office du Niger. Vers un cadre de concertation », in Pierre Bonneval, Marcel Kuper Jean-Philippe Tonneau (éds.) *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali*, Paris, Cirad/Karthala, pp. 100-103.
- Diawara, Mamadou  
1990 *La graine de la parole*, Stuttgart, Stuttgart, Franz Steiner Verlag.  
2005 « L'Office du Niger ou l'univers sur-moderne (1920-2000) », in Issiaka Mandé et Blandine Stefanson (éds), *Les historiens africains et la mondialisation - African Historians and Globalization*, Bamako/Paris: AHA - Karthala - Ashima, pp. 29-43.

- Echenberg, Myrion and Jean Filipovich  
1986 "African Military Labour and the Building of the Office du Niger Installations, 1925-1950", *Journal of African History*, 27, pp. 433-551.
- Evers, Yvette  
1994 « Local Institutions and Natural Resource Management in the West African Sahel: policy and practice of 'gestion de terroir' in the Republic of Mali », *Rural Resources, Rural Livelihoods, Working Paper 5*, Manchester, Institute of Development Policy and Management, University of Manchester.
- Filipovich, Jean  
2001 "Destined to Fail: Forced Settlement at the *Office du Niger*, 1926-45", *Journal of African History*, 42, pp. 239-260.
- Hardy, Georges  
1953 *Histoire sociale de la colonisation française*, Paris, Larose.
- Herbart, Pierre  
1939 *Le chancre du Niger*, Paris, Gallimard.
- Hilhorst, Thea et Baltissen, Gerard (sous l'édition de)  
2004 *La décentralisation au Mali. Du discours à la pratique*, *Bulletin* 358-2, Amsterdam, Institut Royal des Tropiques (KIT).
- Jacob, Jean-Pierre  
1998 « La décentralisation comme distance. Réflexion sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », *Politique Africaine*, 71, pp. 133-147.
- Kassibo, Bréhima  
1998 « La décentralisation au Mali: état des lieux »; *Bulletin de l'APAD*, 14, in *La décentralisation au Mali: état des lieux* (sous la dir. de) Kassibo B. éd.; Lit Verlag, Hamburg.
- KfW  
2006 *Mali. Office du Niger - Intégration marginaler Landnutzer*, Frankfurt, 17 pages, et 8 annexes.
- Kuper, Marcel; Tonneau, Jean-Philippe (éds.)  
2002 *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali*, Paris, Cirad/Karthala.
- Labouret, Henri  
1928 « Le Noir et l'homme blanc en Afrique », *Le Monde colonial illustré*, LIV, juillet, pp. 147-148.  
1931 « A la recherche d'une politique indigène dans l'Ouest Africain », in *Afrique Française, Bulletin Mensuel du Comité de Afrique Française*, 6, pp. 402-403.  
1934 « La situation en Afrique occidentale. Le discours de M. Brévier », in *Afrique Française, Bulletin Mensuel du Comité de Afrique Française*, 2, pp. 114-116.  
1938 « Politique indigène en Afrique tropicale », *Afrique Française*, XLVIII, mai, pp. 203-207, juin, pp. 267-270.
- Le Monde*  
2009 « Sécurité alimentaire (2/5). Au Mali, les nouvelles mises en culture bénéficient surtout aux investisseurs libyens », 15.04., Niono, Ségou, Tongorongo envoyée spéciale.
- Ly-Tall, Madina  
1977 *Contribution à l'histoire de l'Empire du Mali, (XIIIe-XVIe siècles). Limites, principales provinces, institutions politiques*, Dakar, Nouvelles Editions africaines.
- Magassa, Hamidou  
1997 « Décentralisation ou décentralisation: dilemme au Mali », in CETRI, *Pouvoirs locaux et décentralisation*, Paris, l'Harmattan, pp. 117-126.
- Mamdani, Mahmood  
1996 *Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

- Meillassoux, Claude  
 1975 « Etat et conditions des esclaves à Gumbu (Mali) au XIX<sup>e</sup> siècle », *JAH*, XIV, 3, pp. 429-452  
 1986 *Anthropologie de l'esclavage*, Paris.
- Michel, Marc  
 1998. « Maurice Delafosse et l'invention d'une africanité nègre », in *Maurice Delafosse. Entre orientalisme et ethnographie: l'itinéraire d'un africaniste (1870-1926)* », J.-L. Amselle and E. Sibeud (éds.), pp. 78-89. Paris.
- Ribot, C. Jesse  
 1999 « Decentralisation, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control », *Africa*, 69, 1, pp. 23-64.  
 2002a *Democratic Decentralization of natural resources: Institutionalizing Popular Participation*, World Resources Institute, Washington.  
 2002b *African Decentralization Local Actors, Powers and Accountability*, UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper Number 8.
- Rösel, Jakob; von Trotha, Trutz  
 1999 « 'Nous n'avons pas besoin d'État.' Dezentralisierung, Demokratisierung zwischen neoliberaler Modernisierungsförderung, Parastaatlichkeit und politischen Diskurs », in Jakob Rösel, et Trutz von Trotha (herausgegeben von; édité par), *Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates*, Köln, Rüdiger Köppe Verlag, pp.7-34.
- Schreyger, Emil  
 1984 *L'Office du Niger au Mali 1932 à 1982: la problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel*, Stuttgart, Steiner Verlag.  
 2002 « La période 1932-1982. De la 'mission Bélimé' à l'Office du Niger » », in Marcel Kuper et Jean-Philippe Tonneau (éds.) *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali*, Paris, Cirad/Karthala, pp. 68-73.
- Spittler, Gerd  
 1981 *Verwaltung in einem afrikanischen Bauernstaat. Das koloniale Französisch-Westafrika 1919-1939*, Wiesbaden, Steiner Verlag.
- Tall, El Haj Oumar  
 2002 « La restructuration de l'Office du Niger. L'adoption d'un cadre institutionnel propice au développement », in Marcel Kuper et Jean-Philippe Tonneau (éds.) *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali*, Paris, Cirad/Karthala, pp. 93-96.
- Toé, Richard  
 1997 *Décentralisation au Mali, ancrage historique et dynamique socioculturelle*, Imprim Color, Bamako.
- Touré, Abdrahamane; Zanen, Sjoerd; Koné, N'Fagnanama  
 1997 *La restructuration de l'Office du Niger. Contribution de ARPON III*, Ségou, Office du Niger.
- Traoré, Souleymane et Diawara, Mamadou  
 2008 *L'État face à la décentralisation à l'Office du Niger: la dynamique foncière dans le Kala*, *Working Papers* 4, Bamako, Point Sud.
- Trotha, Trutz von  
 1994 *Koloniale Herrschaft: zur soziologischen Theorie der Staatsentstehung am Beispiel des „Schutzgebietes Togo“*, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Zanen, Sjoerd et Diallo Aly  
 2002 « Le projet Arpon. Un engagement au service des paysans », in Marcel Kuper et Jean-Philippe Tonneau (éds.) *L'Office du Niger, grenier à riz du Mali*, Paris, Cirad/Karthala, pp. 104-110.