



La sécurité foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso: le cas de la vallée du Sourou

Basga Émile Dialla*

Résumé: La politique d'irrigation au Burkina Faso est une stratégie complémentaire aux actions de développement agricole, très souvent compromises par les aléas climatiques. Cependant, la législation foncière n'accorde pas de titre de propriété aux exploitants qui sont installés sur les périmètres irrigués, ce qui affecte de manière significative la productivité sur ces terres aménagées. C'est cette question qui est examinée ici à travers une analyse critique des textes portant sur la Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina Faso, et sur la base de données collectées auprès de colons installés au Sourou. Mais au-delà de la sécurisation foncière, il faut l'émergence de nouveaux acteurs autres que le paysannat, à même de rentabiliser ces périmètres réalisés à des coûts exorbitants.

Abstract: Land irrigation policy in Burkina Faso is a complementary strategy to agricultural development efforts that are often hampered by rain uncertainty. However, land tenure law does not yield ownership to farmers settled in these irrigated areas. Such a situation significantly affects their productivity. This article explores the subject through a critical analysis of the law regulating land ownership in Burkina Faso, and from data collected down the Sourou valley. Beyond the issue of land tenure security, is the issue whether or not new operators should be allowed to take over and run efficiently these irrigated areas, implemented at high cost.

Introduction

Vaste plateau de 27,4 millions d'hectares enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso est un pays essentiellement agricole. En effet, près de 90 pour cent de la population vit de l'agriculture qui concerne surtout les cultures pluviales et l'élevage, et participe pour près de 30 pour cent au produit intérieur brut. L'agriculture pluviale, moteur principal de l'économie, occupe 2,6 millions d'hectares, soit 29 pour cent des terres agricoles utiles. Ces dernières sont estimées à 9 millions d'hectares, soit environ 33 pour cent de la superficie totale du pays. Les

* Institut des Sciences des Sociétés, CNRST, 03 BP 7047 Ouagadougou 03, Burkina Faso.

céréales telles que le sorgho, le mil et le maïs occupent 89 pour cent des superficies cultivées avec des rendements médiocres de 0,4 à 0,8 tonne à l'hectare, ce qui ne permet pas de satisfaire l'ensemble des besoins de la population burkinabé estimée à plus de 10 millions d'habitants. Chaque année, l'État est obligé d'importer plus de 80 000 tonnes de riz, avec un effet fortement négatif sur l'équilibre de la balance commerciale. Ce déficit de la production agricole qui est devenu un phénomène récurrent au Burkina Faso s'explique essentiellement par la variabilité spatiale et inter-annuelle de la pluviométrie dont la moyenne annuelle varie entre plus de 1000 mm au Sud et à moins de 500 mm au Nord. En outre, le pays a souffert de fortes sécheresses entre 1973 et 1985.

Ainsi, la maîtrise partielle ou totale de l'eau à des fins d'irrigation s'impose comme une nécessité absolue, pour stimuler une agriculture tributaire des aléas climatiques, et améliorer la production alimentaire. Perçue comme une stratégie complémentaire à toutes les actions de développement agricole, l'irrigation, qui est un apport en eau aux plantes par le biais d'un système de canalisation, est un phénomène récent au Burkina Faso. En effet, à l'inverse de certains pays d'Europe, d'Asie ou d'Afrique (Afrique de l'Est notamment), ce pays n'a pas une tradition d'irrigation, et les premières surfaces irriguées ont été initiées dans les années soixante (MQPA 1988; Aouba 1993). Parmi les réalisations, on compte de 1960 à 1970 une dizaine de périmètres et de barrages aménagés, dont celui de Yalgo dans la province du Namentenga et le périmètre de Loumana dans la Comoé. L'exception de certaines cultures de rente, produites au bénéfice de l'ex-métropole, l'objectif national assigné à l'irrigation était essentiellement la production du riz, afin de réduire la dépendance du pays vis-à-vis de l'extérieur. Le riz était, à l'époque, considéré comme un met des hôtes de marque.

L'irrigation n'a véritablement connu son développement que dans les années soixante dix et quatre vingt, pour aboutir dans les années quatre vingt dix à l'aménagement de très grandes plaines dont les plus connues sont la vallée du Kou, le Sourou et Bagré.

Mais après plus de trois décennies d'expérience en matière d'irrigation, les performances des différents périmètres aménagés restent insuffisantes au regard des investissements consentis par l'État et ses partenaires financiers. Des analyses financières et économiques ont souvent mis l'accent sur des contraintes réelles telles que les redevances trop élevées pour les exploitants des parcelles aménagées, une sous-exploitation des

aménagements, la dégradation des aménagements faute d'entretien, la faible implication des exploitants, un environnement économique peu favorable à l'irrigation, des difficultés de débouchés et de commercialisation de la production (Aouba 1993; Kaboré 1993, 1996; Nébié 1996). En revanche, les analystes ne se sont pas suffisamment appesantis sur la sécurité foncière des colons installés sur les plaines aménagées par l'État, qui reste un facteur limitant essentiel (Ouédraogo 1993; Zouré 1993).

Le but principal de cette étude est de procéder à une analyse critique des textes régissant l'exploitation des aménagements hydro-agricoles du Burkina Faso, appuyée par des données collectées auprès d'exploitants de la plaine de la vallée du Sourou.

Les objectifs de l'étude visent à :

- examiner de manière critique et sous l'angle de la sécurisation foncière, la législation en vigueur sur les périmètres irrigués du Burkina Faso;
- évaluer auprès d'un échantillon de colons installés au Sourou le niveau d'investissement personnel sur la parcelle exploitée;
- évaluer le flux des ressources rapatriées au village d'origine;
- apprécier l'attitude des colons du Sourou en matière de préservation des ressources naturelles.

Le développement qui va suivre commence par une présentation du projet d'aménagement de la vallée du Sourou, et se termine par la présentation et l'analyse des résultats obtenus.

Présentation du projet Sourou

La vallée du Sourou est située au Nord-Ouest du Burkina Faso, à plus de 280 km de Ouagadougou, la capitale. Limitée au Nord par la frontière malienne, elle s'étend de part et d'autre du 13^{ème} parallèle de latitude Nord en territoire burkinabè sur une longueur de 45 km; son axe longitudinal est constitué par le Sourou, un affluent défluent de la rive gauche du Mouhoun. Le Mouhoun (ex-Volta Noire) est l'un des trois principaux fleuves qui traversent le Burkina Faso, les deux autres étant le Nakambé (ex-Volta Blanche) et le Nazinon (ex-Volta Rouge), ce qui correspondait aux couleurs noir, blanc et rouge du drapeau national de l'ex-Haute-Volta.

Le Sourou draine un bassin versant de 2 500 km², possède un climat subdésertique de type nord soudanien, des sols diversifiés et la forêt la plus importante dans cette partie du Burkina Faso. La population totale avoisine

100 000 habitants. Les ethnies Marka et Dafing constituent la population la plus importante et la plus ancienne de la vallée du Sourou. À leur côté coexistent les Samo, les migrants Mossi, les Bwaba, les éleveurs transhumants tels que les Peulhs et Rimaïbé de la région de Barani, et d'autres minorités ethniques. Les activités économiques du Sourou restent centrées sur l'agriculture, l'élevage et la pêche.

Selon le schéma directeur d'aménagement et la note de présentation du projet, le premier périmètre irrigué au Sourou a été réalisé en 1967, au terme de plus de 150 études, dont les premières remontent à 1932. Le but principal du projet est d'accroître la production agricole en vue d'atteindre l'Autosuffisance alimentaire au Burkina Faso.

Le développement des aménagements hydro-agricoles au Sourou a réellement pris son envol en 1984 avec la construction d'un barrage sur le Mouhoun qui permet de stocker 600 millions de m³ d'eau à la côte du plan d'eau normal. À cela, il faut ajouter le potentiel appréciable de terre irrigable que revêtent les plaines de la vallée du Sourou et de la Haute Vallée du Mouhoun, et qui est évalué à près de 30 000 ha, soit environ 18 pour cent du potentiel irrigable national estimé à 160 000 ha. C'est l'importance d'un tel potentiel qui a justifié la création par le gouvernement burkinabé en septembre 1985 de l'Autorité de Mise en valeur de la Vallée du Sourou (AMVS).

L'AMVS est un Établissement Public à caractère Administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle technique du Ministère chargé de l'Eau et sous la tutelle financière du Ministère chargé des Finances. Ses missions s'inscrivent dans le cadre de la politique du gouvernement et des directives qu'elle reçoit de son Conseil d'Administration. Les missions de l'AMVS consistent à mobiliser et gérer les financements liés à l'exploitation de la vallée, réaliser ou faire réaliser les études et infrastructures nécessaires aux aménagements dans la vallée, et promouvoir des actions de mise en valeur sur les aménagements hydro-agricoles. A ce titre, elle conçoit et est responsable de l'organisation et de la mise en œuvre des différents programmes prévus.

La politique d'intervention de l'AMVS repose sur des structures de gestion telles que les Coopératives mises en place sur les périmètres irrigués, auxquelles sont déléguées les tâches de production, de gestion et d'encadrement agricoles directes.

L'AMVS tire ses ressources principalement du budget national et d'institutions financières internationales, sous forme de prêts ou de subventions à l'État. Ses principaux partenaires financiers sont: l'État à travers le budget national, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, la Banque Ouest Africaine de Développement, la Banque Africaine de Développement, le Fonds d'Aide et de Coopération, le Fonds Européen de Développement, le Fonds de l'Organisation des Pays Exportateurs du Pétrole, la Banque Islamique de Développement, la Banque Arabe pour le Développement Économique de l'Afrique.

Administrativement, l'AMVS est structurée comme suit:

- Un Conseil d'Administration;
- Une Direction Générale;
- Trois Directions qui sont:
 - la Direction Technique chargée des études techniques et de l'exécution des infrastructures nécessaires à l'exploitation rationnelle des terres;
 - la Direction Administrative et Financière chargée de la gestion financière des projets;
 - la Direction de Mise en Valeur chargée de la promotion des actions de mise en valeur des terres aménagées. Cette Direction est la structure d'appui de l'AMVS basée sur le site même des aménagements à Niassan. À cette Direction sont rattachées les Directions des Périmètres qui n'existent qu'à la phase de mise en valeur.

Le programme global de l'AMVS porte sur l'aménagement et la mise en valeur de type paysannat des plaines de la vallée du Sourou et de la Haute Vallée du Mouhoun. C'est en octobre 1985 que l'AMVS a commencé l'aménagement de son périmètre pilote de 50 ha sur financement du Fonds Européen de Développement. Depuis ce périmètre pilote à nos jours, près de 3 000 ha irrigués ont été aménagés au Sourou avec le concours financier des différents bailleurs de fonds.

Au Sourou, les principales spéculations pratiquées sont le riz en double campagne, le maïs en campagne humide, et divers produits maraîchers en campagne sèche. Les rendements moyens sont respectivement de 3 et 5 tonnes à l'hectare pour le maïs et le riz. Le Tableau 1 ci-après donne des indications sur les productions agricoles par périmètre, et ce de 1986 à 1999. Il ressort de ce Tableau que les spéculations majeures pratiquées au Sourou restent le riz, le maïs et l'oignon.

Tableau 1: Productions agricoles de 1986 à 1994

| Année | Périmètre (en ha) | Spéculations (productions en tonnes) | | | | | | | | | | | | | |
|-------|---------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--------|--------|----------|--------------|------|----------------|-----------------------|-------|-----|--|--|--|
| | | Riz | Mais | Oignon | Tomate | Pastèque | Haricot vert | Chou | Pomme de terre | Blé | Niébé | Ail | | | |
| 1986 | 50 | 167,67 | | | | | | | | | | | | | |
| 1987 | 50 | 197,47 | | | | | | | | | | | | | |
| 1988 | 50 | 467,80 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest 70 Est | 375,50 256,90 | | | | | | | | | | | | | |
| 1989 | 50 | 234,26 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest 70 Est | 212,88 110,37 | | | | | | | | | | | | | |
| 1990 | 50 | 467,85 | | | | | | | | | | | | | |
| | 140 460 | 429,68 502,44 | | | | | | | | | | | | | |
| 1991 | 50 | 276,45 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest 70 Est 460 | 217,80 171,72 549,99 | 118,90 43,76 593,65 | | | | | | | 12,73 | | | | | |
| 1992 | 50 | 493,95 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest 70 Est 460 | 504,99 194,61 703,60 | 41,42 31,57 735,12 | | | | | | | | | | | | |
| 1993 | 50 | 466,97 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest 70 Est 460 | 484,00 97,92 540,14 | 66,37 435,86 | | | | | | | | | | | | |
| 1994 | 50 | 439,93 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest 70 Est 460 | 489,50 231,50 1 367,40 | 60,00 102,00 525,60 | | | | | | | 8,75 10,00 1,25 | | | | | |

Tableau 1 (suite): Productions agricoles de 1986 à 19994

| Année | Péninsule (en ha) | Spécifications (productions en tonnes) | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|----------------------|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|-----------------|--|-------|----------|
| | | Riz | Maïs | Cigron | Tomate | Pastèque | Haricot vert | Chou | Pomme de | Blé | Nièbe | Ail | | | |
| 1995 | 50 | 395,87 | | 9,10 | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest | 571,70 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Est | 874,33 | 2,25 | 492,94 | | 240,00 | | | | | | | | 15,00 | 1 420,00 |
| | 500 | 4 384,48 | 112,00 | | | | | | | | | | | | |
| 200 | 34,88 | 161,05 | 1 455,00 | | | | | | | | | | | | |
| 1996 | 50 | 490,00 | | 100,00 | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest | 667,88 | | 40,00 | 217,50 | | | | | | | | | | |
| | 70 Est | 256,00 | 158,10 | 198,00 | 300,80 | 168,73 | 32,00 | 160,80 | | | | | | | 90,00 |
| | 500 | 4 986,00 | 264,00 | 1 236,00 | | | | | | | | | | | |
| | 200 | 34,88 | 48,36 | | | | | | | | | | | | |
| 910 | 2 238,59 | 1 170,88 | | | | | | | | | | | | | |
| 475 | 2 507,50 | 1 49,85 | | | 103,00 | | | | | | | | | | |
| 1997 | 50 | 235,20 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest | 362,68 | | | | | | | | | | | | | |
| | 500 | 4 397,00 | 289,20 | 495,00 | | | | | | | | | | | |
| | 200 | 2,40 | 26,00 | | | | 48,00 | | | | | | | | |
| | 910 | 2 273,35 | 1 417,57 | 2 799,64 | 767,79 | 320,16 | 320,34 | 180,00 | | | | | | | |
| 475 | 3 992,90 | 497,07 | 433,96 | 4,78 | 213,60 | 12,48 | | 99,90 | | | | | | | |
| 1998 | 50 | 278,10 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest | 297,74 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Est | 3 907,65 | 98,43 | 78,80 | | | | | | | | | | | |
| | 500 | 53,31 | 664,25 | 354,43 | 131,25 | | | | | | | | | | |
| 200 | | 520,49 | 864,90 | | | | | | | | | | | | |
| 910 | 1 394,88 | 520,49 | 579,00 | | | | | | | | | | | | |
| 475 | 4 346,17 | 520,49 | | 0,09 | 213,60 | 1,20 | | | | | | | | | |
| 1999 | 50 | 181,70 | | | | | | | | | | | | | |
| | 70 Ouest | 196,10 | | | | | | | | | | | | | |
| | 500 | 2 676,00 | | | | | | | | | | | | | |
| | 200 | | | | | | | | | | | | | | |
| 910 | 602,50 | | | | | | | | | | | | | | |
| 475 | 2 244,78 | | | 203,00 | | | | | | | | | | | |
| Total | | 61 788,38 | 9 919,57 | 9 136,76 | 1 627,21 | 1 716,49 | 48,00 | 542,82 | 440,70 | 32,73 | 30,60 | 1 510,00 | | | |

Les exploitants sont composés de colons recrutés dans les provinces voisines et installés au Sourou à côté des populations autochtones. Le recrutement s'effectue en étroite collaboration avec les responsables administratifs des provinces concernées, les services de l'Action Sociale et les différentes directions provinciales du Ministère de l'Agriculture. Les critères clés à remplir pour être attributaire d'une parcelle irriguée font référence à la bonne moralité du candidat, le fait d'être marié et de disposer d'un minimum de quatre personnes actives pour la mise en valeur de la parcelle. À ce jour, plus de 2 000 exploitants ont été installés au Sourou. Ils sont organisés en groupements coopératifs et en associations pré-coopératives. La superficie irriguée accordée à chaque exploitant varie entre 1 et 1,5 ha.

Ces colons sont soumis à la législation en vigueur sur les périmètres hydro-agricoles. C'est cette législation qui est examinée ici en relation avec la sécurité foncière, et à la lumière des premiers résultats d'une étude conduite au Sourou.

Contexte et méthodologie de l'étude

Contexte de l'étude

Cette étude a été menée dans le cadre de nos activités de recherche à l'Institut des Sciences des Sociétés, au Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique (CNRST). L'étude s'est effectuée dans le cadre d'un programme de recherche centré sur le monde rural, notamment sur des questions environnementales et foncières, et en conformité avec le Plan Stratégique de la Recherche Scientifique du CNRST adopté en 1995. En effet, ce Plan avait, dans le domaine de la socio-économie et de l'anthropologie du développement, assigné aux chercheurs des objectifs généraux parmi lesquels:

- une meilleure connaissance des modes de vie et des aspirations de nos populations rurales;
- une meilleure connaissance de la perception des problèmes environnementaux par les populations et des potentialités économiques, touristiques et médicinales qu'offrent nos formations naturelles. C'est une étude de cas qui se veut longitudinale, consistant à suivre sur une période relativement longue, un échantillon de colons installés au Sourou afin d'en étudier le comportement, au regard du but principal poursuivi par cette recherche. L'approche générale de l'étude a d'abord consisté en des rencontres de concertation avec les responsables

de l'Autorité de Mise en valeur de la Vallée du Sourou et des recherches documentaires, puis à l'élaboration d'un guide d'entretien pour la collecte des données sur le terrain.

Méthodologie

Zone d'étude et échantillonnage

La collecte des données s'est effectuée au mois d'octobre 1999 sur le site même des aménagements de la vallée du Sourou à Niassan. Notre interlocuteur sur place était le Directeur de la Mise en Valeur avec qui nous avons eu une séance de travail dès notre arrivée.

Ainsi, nous avons pu procéder à l'échantillonnage et arrêter un calendrier d'entretien avec les exploitants. Il était prévu d'interviewer et de suivre pendant une certaine période une cohorte de 30 exploitants non originaires de la région, c'est-à-dire ni du Nayala, ni du Sourou. Ces exploitants devaient avoir une durée de séjour suffisamment longue (cinq à sept ans au moins) au Sourou au moment de l'enquête, pour qu'ils puissent faire le point de leurs investissements éventuels sur le périmètre et dans leur village d'origine.

Finalement, c'est un échantillon de 22 exploitants, représentant les provinces du Yatenga, du Passoré, du Zandoma, du Sanguié, du Boulkiemdé, du Zoundwéogo, de la Kossi, du Séno et de la Tapoa, qui a pu être interviewé, au prix de toute une gymnastique et de multiples rendez-vous manqués. L'échantillon était composé en majorité de migrants Mossi. Les difficultés de mobilisation du public-cible à cette période précise de l'enquête étaient réelles.

Résultats

Les résultats sont présentés ici en relation avec les objectifs de l'étude et donnent la photographie de la situation lors de ce premier passage de l'équipe d'enquête. Sur l'analyse critique de la législation sur les périmètres aménagés, trois textes officiels clés ont été examinés à savoir, la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF), la Loi coopérative et le Cahier de charges sur l'occupation et l'exploitation des périmètres irrigués.

a) La Réorganisation Agraire et Foncière (RAF)

Pour une meilleure compréhension de cette législation foncière, il convient de rappeler brièvement ici que la version initiale de la RAF qui remonte à 1984, est l'œuvre du régime révolutionnaire qu'a connu le

Burkina Faso en août 1983. Le contenu de la RAF s'inspirait largement des principes révolutionnaires de l'époque et s'établissait en rupture avec deux régimes fonciers parallèles qui coexistaient dans l'ex-Haute-Volta. Il s'agit du régime foncier coutumier et du régime foncier colonial.

Le régime foncier coutumier repose sur le clan ou la famille, et le droit de propriété est collectif. Ce droit collectif est exercé partout par le même personnage, le chef de terre. Dans toutes les coutumes foncières, le chef de terre est le plus proche descendant du premier occupant des lieux. En cette qualité, il est l'intermédiaire entre les vivants, les parents morts et les puissances invisibles copropriétaires des terres occupées. Le chef de terre administre le patrimoine foncier de tout le groupe à son nom et pour son compte. Il distribue les terres aux familles, aux ménages et aux individus selon leurs besoins; tout membre du groupe propriétaire collectif a un droit d'usage et d'exploitation permanent. À son décès, ses héritiers occupent et exploitent les terres de leur auteur sans une nouvelle intervention du chef de terre. Ce qui est recherché dans le régime foncier coutumier constitué par un ensemble de règles non écrites, fortement hiérarchiques et ancestrales, c'est beaucoup plus la sécurité et la cohésion du groupe qu'une exploitation de la terre au sens purement économique du terme. La terre demeure le principal lien entre les membres de la communauté après celui du sang. La communauté humaine est organisée en milieu rural autour de la terre, en tant que support matériel de l'existence, et élément de l'origine commune. Dans la perception africaine, la terre n'est pas une chose banale. Elle est sacrée et fait l'objet de culte. En principe, elle ne se vend pas et est exploitée par la communauté sous l'angle d'une économie de subsistance. D'une manière générale, le régime foncier coutumier a bien fonctionné aussi longtemps que la pression démographique sur la terre était minime.

À l'inverse du régime foncier coutumier, le régime foncier colonial favorise l'émergence d'un secteur économique moderne lié au marché métropolitain par la promotion des cultures de rente. En outre, par la procédure d'immatriculation des terres introduite en Afrique de l'Ouest Française (AOF) par le décret du 24 juillet 1906 repris par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation de la propriété foncière en AOF, le régime foncier colonial avait ainsi ouvert les terres africaines à l'appropriation privée (Ouédraogo 1993). L'immatriculation a non seulement créé la propriété individuelle, mais elle a donné également une assiette plus précise aux biens immeubles de l'Etat colonial appelés biens du Domaine

et qui sont organisés et gérés avec la distinction entre Domaine privé et Domaine public.

Dans la foulée de la Révolution d'août 1983, les textes portant RAF ont été pris en 1984. Le régime foncier révolutionnaire se caractérise par une remise en cause totale du statut de la terre et une remise en cause totale du monde rural par une organisation des producteurs et de la production. Ce régime foncier repose sur deux textes fondamentaux, une Zatu et un Kiti (Ordonnance N°84-050/CNR/PRES du 04/08/84, et Décret N°85-404/CNR/PRES du 04/08/85). Ces textes suppriment la propriété privée du sol inspirée du droit français et dont l'instrument juridique est le titre foncier. Ils dissolvent également les droits fonciers coutumiers collectifs et individuels. A la place, il est créé un Domaine Foncier National (DFN) comprenant toutes les terres situées à l'intérieur des frontières du Burkina Faso ou à l'étranger par le biais des démembrements de l'État tels que les représentations diplomatiques. Le DFN reste exclusivement la propriété de l'État et la base de la législation foncière au Burkina Faso.

À l'heure actuelle, c'est la Loi N°014/96/ADP du 23/05/96 et son décret d'application, le Décret 97-054/PRES/PM/MEF du 06/02/97, qui constituent la dernière version de la législation foncière au Burkina Faso. Depuis la version originale de 1984, la RAF a été relue deux fois, en 1991 et en 1996. La dernière révision a allégé le texte par rapport au précédent dont le décret d'application comptait 736 articles contre 512 pour la version actuelle. La RAF relue a introduit des dispositions d'assouplissement du monopole foncier de l'État, même si dans le principe, l'État reste toujours propriétaire de l'ensemble des terres. C'est ainsi que la Loi foncière prévoit à l'Article 5 l'acquisition possible de la terre en pleine propriété, et la délivrance de titres de jouissance aux Articles 56, 58 et 59. Il est même prévu l'accès en pleine propriété aux Articles 66 et 67, et le bail emphytéotique ou contrat de propriété de longue durée à l'Article 463 du Décret d'application de la RAF.

Si cela est envisageable pour certaines terres du Domaine Foncier National, il n'en est pas de même pour les périmètres hydro-agricoles aménagés à des coûts exorbitants par l'État. En effet, l'Article 191 du Décret d'application de la RAF dispose que l'occupation et l'exploitation des terres hydro-agricoles par les personnes physiques ou morales sont subordonnées à la délivrance d'un titre de jouissance par l'autorité compétente. Il ne s'agit donc pas d'un titre de propriété, et les Articles 193 à 195 fixent des conditions d'exploitation si contraignantes que l'exploitant a plus de chance de se voir

un jour expulsé de sa parcelle irriguée que d'en être le propriétaire. En somme, la sécurisation foncière au sens d'acquisition de la terre en pleine propriété n'est pas assurée sur les plaines aménagées où les exploitants, organisés en groupements coopératifs, sont aussi régis par le texte portant statut des coopératives au Burkina Faso, et le cahier de charges.

b) La Loi coopérative

La Loi N°014/99/AN du 15/04/99 portant réglementation des sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso est la quatrième version du texte original de 1973. De l'époque coloniale à l'ère des indépendances, le mouvement coopératif burkinabé d'une manière générale a été marqué par une succession de fausses coopératives. C'est ainsi que des Sociétés Indigènes de Prévoyance, transformées par la suite en Sociétés Agricoles de Prévoyance et en Sociétés Mutuelles de Développement Rural, ont été mises en place sur la base des «principes coopératifs», et chargées de la collecte, du stockage et de la distribution des céréales au niveau des Chefs-lieu de canton. Les «principes coopératifs» prônent l'adhésion volontaire, la participation équitable à la constitution du patrimoine, la gestion démocratique ou participation au pouvoir de décision, la limitation de l'intérêt sur les parts sociales, la répartition juste des fruits mais aussi des risques du travail, le respect de la neutralité ethnique, religieuse et politique (MQPA 1988). Les groupements à vocation coopérative fonctionnent sur le principe de la solidarité (tous les membres travaillent ensemble et décident collectivement de l'utilisation du profit), la société rurale traditionnelle fonctionne par contre sur le principe de la réciprocité où chacun profite à tour de rôle de l'organisation collective (c'est le cas par exemple des *SM-soose* ou invitations de culture chez les Mossi).

En fait, ces structures à caractère obligatoire étaient mises en place pour répondre aux préoccupations du colon, c'est-à-dire ravitailler l'administration coloniale en vivres, surtout en cultures de rente. Sous les indépendances, de multiples sociétés d'intervention réparties à travers le territoire national ont été créées pour intégrer la promotion des coopératives dans les programmes de développement rural. Ces sociétés d'appui aux coopératives comprenaient:

- Société d'Assistance Technique et de Coopération (SATEC) qui se chargeait de la vulgarisation de la culture attelée à travers l'octroi de crédit aux paysans sélectionnés;

- Bureau pour le Développement de la Production Agricole (BDPA) avec comme objectif principal l'amélioration du système de production destinée à des paysans sélectionnés, puis regroupés en coopératives afin de mieux assurer l'approvisionnement et l'application des techniques modernes;
- Compagnie Française pour le Développement des Textiles (CFDT) focalisée sur la culture et l'exploitation du coton;
- Compagnie Internationale pour le Développement Rural (CIDR) engagée dans la production agricole et l'initiation de l'épargne villageoise.

Mais ces structures n'ont pas réussi à promouvoir un véritable développement rural. Elles ont surtout utilisé les coopératives pour développer les cultures d'exportation au profit de la métropole. Il a fallu attendre les années quatre vingt pour voir émerger les Groupements Villageois comme formes d'organisation qui se veulent plus proches de l'organisation sociale de base (MQPA 1988).

Mais très vite, les Groupements Villageois (appelés communément de nos jours Groupements de Producteurs) ont été récupérés par les personnes les plus influentes du village, et constituaient de ce fait un écran, une barrière à toutes initiatives de développement dirigées vers le plus grand nombre (Marchal 1986). Sur les périmètres irrigués, les exploitants organisés en coopératives constituent un pôle de pouvoir souvent en conflit avec la chefferie traditionnelle du site d'accueil (Zouré 1993). Ces frictions viennent du fait que ces Groupements ou Coopératives ont très souvent été mis en place sans associer les principaux bénéficiaires et sans aucune étude sociologique préalable. En outre, la volonté des structures d'encadrement du monde rural de plaquer sans adaptation des schémas d'organisation étrangers sur des structures d'entraide traditionnelles qui fonctionnent sur la base de la cohésion sociale, a aussi été l'une des causes principales de l'échec du mouvement coopératif au Burkina Faso (Legoupil 1993). En effet, les coopératives «y sont pour la plupart des transpositions directes de formes coopératives qui existent dans les métropoles et comme tel, elles sont sans relations sérieuses avec le milieu social et économique burkinabè dans lequel elles sont transférées» (MQPA 1988:15).

Il s'en est suivi alors de nombreuses révisions de la Loi coopérative, ce qui a fait souvent évoluer le cadre juridique du mouvement coopératif au gré des changements politiques intervenus dans notre pays (Balima 1993).

En plus de son caractère inadapté et instable, le texte coopératif est rédigé dans le langage ésotérique des juristes, et de ce fait inaccessible au public très souvent analphabète auquel il s'adresse. En sus du texte coopératif, les attributaires de parcelles aménagées sont également soumis aux clauses et conditions d'un cahier de charges.

c) Le Cahier de charges

Le cahier de charges est une prescription de la RAF. En effet, l'Article 189 du Décret d'application de la législation foncière au Burkina Faso dispose que l'occupation et l'exploitation des terres hydro-agricoles font l'objet de cahier de charges élaboré par une commission interministérielle. Ce texte est souvent rédigé sur la base d'un cahier de charges type et en fonction des conditions d'exploitation propres à chaque aménagement hydro-agricole. Le texte comprend habituellement un préambule et des chapitres traitant:

- du cadre juridique et champ d'application,
- des modes d'attribution des parcelles irriguées,
- des conditions d'attribution des parcelles,
- de l'exploitation des parcelles,
- de l'usufruit,
- des redevances,
- de l'organisation des exploitants,
- de la gestion du périmètre aménagé,
- des fautes et sanctions.

Le préambule situe le contexte de l'aménagement et dégage les principes de base sur lesquels reposent les systèmes d'exploitation des terres et le mode de gestion des aménagements. Ces principes concernent la mise en valeur optimale des terres afin d'assurer une rentabilité économique des investissements, l'assurance à chaque exploitant d'une sécurité foncière, la responsabilisation au maximum des organisations propres aux exploitants, et la prise en charge par les bénéficiaires des charges récurrentes liées à l'exploitation des installations mises en place (entretien, renouvellement, frais de gestion de la coopérative, frais d'encadrement).

Le chapitre sur le cadre juridique indique d'entrée de jeu que l'occupation et l'exploitation des terres aménagées sont soumises aux dispositions de la loi foncière (RAF).

Pour l'attribution des parcelles aménagées, cela s'effectue de manière progressive. Une commission ad hoc d'attribution est chargée de l'attribution provisoire des parcelles. L'attribution définitive des parcelles sera proposée après deux ans d'exploitation (ce temps d'essai peut varier), par le comité villageois de gestion du périmètre. Les propositions du comité villageois de gestion du périmètre consignées dans un procès verbal sont transmises pour approbation et décision à la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs prévue par la RAF. L'attribution définitive des parcelles est matérialisée par un titre de jouissance délivré par le service provincial des domaines.

S'agissant des conditions d'attribution, le candidat doit être de nationalité burkinabè, marié et à même de disposer d'un minimum de quatre actifs. En outre, il doit être de bonne moralité, il doit aussi s'engager à résider sur le site et à s'intégrer dans les structures communautaires; il doit enfin s'engager à travailler personnellement sur la parcelle attribuée, et accepter les différentes dispositions du cahier de charges.

Pour l'exploitation des parcelles, le cahier des charges est tout aussi strict. L'attributaire d'une parcelle s'engage à la mettre en valeur dans sa totalité, conformément à sa destination et dans les délais fixés par la structure d'encadrement du périmètre. L'attributaire est astreint à la gestion rationnelle de sa parcelle par le respect strict du calendrier agricole, des conseils techniques de l'encadrement et des principes d'exploitation collective. Aucune parcelle attribuée ne peut être vendue ou faire l'objet de donation ou de transfert.

Quant au chapitre sur l'usufruit, il stipule que l'attributaire dispose librement de sa production agricole pour des besoins de consommation et de commercialisation. La vente de la récolte sur pied est formellement interdite, et l'attributaire est tenu de s'acquitter de ses obligations financières vis-à-vis du groupement des producteurs.

À propos des redevances, elles représentent la contribution de l'exploitant à l'entretien du périmètre irrigué et du barrage, à la gestion de la coopérative et à l'encadrement. Le paiement des redevances (dont la nature et le montant varient selon les aménagements) ne dispense pas l'attributaire du paiement de taxes foncières ou de jouissance.

Pour l'organisation des exploitants, le cahier de charges prévoit qu'à leur installation, les attributaires sont regroupés en quartiers d'une centaine d'exploitants en moyenne. L'ensemble des quartiers réunis constitue le

village des exploitants. Les parcelles d'une même maille hydraulique sont attribuées aux habitants d'un même quartier. Toutefois, les bénéficiaires ont la latitude de se regrouper par affinité. Les habitants de chaque quartier s'organisent en groupement de producteurs. Ce groupement est responsable de la gestion et de l'entretien des infrastructures collectives propres au quartier. Le fonctionnement du groupement des producteurs est entièrement à la charge de ses membres.

S'agissant de la gestion du périmètre aménagé, elle incombe à l'ensemble des groupements de producteurs réunis dans le comité villageois de gestion du périmètre. Ce comité est chargé de la gestion du domaine foncier en accord avec la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs, de la gestion et de l'entretien des infrastructures socio-économiques communautaires.

Enfin, le cahier de charges prévoit des sanctions en cas de manquement. Ces sanctions vont de l'avertissement à l'expulsion de l'exploitant du périmètre aménagé, avec poursuites en cas de redevances non payées.

Il apparaît ainsi de cet exposé que les conditions d'attribution et d'exploitation des terres aménagées fixées par le cahier de charges sont non seulement très sélectives, mais surtout très contraignantes pour les exploitants. En outre, aucune disposition du cahier ne permet l'acquisition des terres irriguées en pleine propriété. L'exploitant n'a qu'un droit de jouissance non transmissible à ses ayants droit.

Discussion

De cet examen, il ressort que ces trois textes sont complexes et souvent méconnus du grand public. Ils contribuent beaucoup plus à désorienter les exploitants dans les périmètres irrigués qu'à leur assurer une sécurisation foncière. En outre, la délivrance du titre de propriété n'est pas effective sur les terres aménagées par l'État. Si cela est compréhensible au regard des investissements lourds sur fonds publics qui requièrent ces aménagements, il n'en demeure pas moins vrai que le manque de sécurité foncière sur les périmètres aménagés affecte négativement le comportement du producteur et limite de façon significative son investissement personnel sur la parcelle qu'il exploite. C'est ce que semblent indiquer les résultats d'une première enquête menée auprès d'un échantillon d'étude à Niassan, succinctement résumés ici.

D'abord, les colons interrogés affirment tous n'avoir pas le sentiment que leur parcelle irriguée leur appartient. En effet, les dispositions de la

RAF n'accordent pas de titre de propriété, pas même le bail emphytéotique sur les périmètres exploités en paysannat, ce qui met ces exploitants dans une situation de précarité. En outre, en tant que colons, ils n'ont pas, à l'inverse des exploitants autochtones, ce lien de sol avec la terre qui les accueille. Ils n'ont pas non plus de lien de sang avec les autres membres de leur coopérative, et n'ont pas aisément accès aux champs pluviaux qui appartiennent aux autochtones.

Il en résulte alors un sentiment d'isolement et de précarité qui freine les initiatives des colons installés sur les périmètres. D'ailleurs, le réflexe de ces migrants attirés au Sourou par les nouvelles terres mises en valeur est d'être prêts à abandonner leur exploitation en cas de difficultés pour chercher ailleurs des zones plus favorables.

Ensuite, les migrants enquêtés disent procéder systématiquement au rapatriement de leurs ressources dans le village d'origine afin d'assurer leurs arrières. C'est ainsi qu'ils investissent chez eux en maisons d'habitation, en équipements agricoles, en moulins et en élevage de bœufs, de moutons et de chèvres. En outre, pour les besoins des parents restés au village, chaque exploitant rapatrie en moyenne par an une somme de 25 000 FCFA et trois sacs de 100 kg de céréales.

Enfin, en matière de sauvegarde de l'environnement, l'équipe d'enquête a observé une tendance chez les colons à la coupe abusive du bois à des fins commerciales.

À l'évidence, l'examen des différents textes régissant les périmètres irrigués et les premiers résultats de l'enquête au Sourou montrent que l'exploitation paysanne des terres hydro-agricoles est un véritable dilemme. D'un côté, une législation qui sécurise prioritairement les investissements publics, de l'autre, des exploitants désorientés par des textes qu'ils connaissent très peu et qui ne les sécurisent nullement dans leur exploitation. S'il est vrai que la sécurisation foncière est essentielle pour que le chef de ménage installé sur le périmètre avec les siens puisse exploiter sa parcelle aménagée en toute tranquillité et en bon père de famille, il n'en demeure pas moins vrai aussi que la question cruciale de la rentabilisation de ces terres exploitées en paysannat reste posée.

En effet, il n'est pas rationnel pour l'État de réaliser sur fonds publics des périmètres irrigués dans le but d'accroître la production agricole, et en même temps se complaire dans une exploitation de subsistance. L'exploitation paysanne des périmètres irrigués au Burkina Faso a montré ses limites en

terme de rentabilité (Aouba 1993), et c'est un luxe que le pays, au regard de ses ressources limitées, ne peut pas se payer encore plus longtemps. Il est donc impérieux au Burkina Faso de créer non seulement un environnement favorable à l'irrigation qui reste le palliatif des aléas climatiques, mais surtout de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs sur les terres aménagées par l'État.

Le problème semble être bien perçu par les autorités du pays si l'on en juge par la tenue dès 1995 à Bobo d'un atelier sur l'irrigation privée, et l'élaboration en 1998 de cahier spécifique de charges pour la gestion de type agro-business ou agro-industrie des grands aménagements hydro-agricoles.

Ces cahiers spécifiques de charges ont été élaborés à la suite du Décret N°97-598/PRES/PM/MEE/AGRI du 31/12/97 portant cahier des charges pour la gestion des grands aménagements. Ce Décret indique la possibilité d'introduire des exploitants autres que les paysans sur les périmètres irrigués, disposition du reste autorisée par les textes portant Réorganisation Agraire et Foncière. C'est donc un vide juridique que ce Décret a comblé.

À la suite de ce Décret, a été pris l'Arrêté Conjoint N°98-032/MEE/MA/MEF/MATS du 06/10/98 portant Cahier spécifique de la vallée du Sourou et de la Haute Vallée du Mouhoun.

Ce cahier spécifique de charges permet le développement dans la vallée du Sourou de l'agrobusiness ou agro-industrie, c'est-à-dire toute exploitation agricole visant des objectifs qui vont au-delà de l'auto-consommation.

En terme de superficie, l'Article 10 de ce cahier spécifique dispose que la superficie minimale attribuée par exploitation du type agro-business ou agro-industrie est de 10 hectares (contre 1 ou 1,5 ha par exploitant en paysannat) de surface aménagée utile. Le bail prévu à l'Article 11 est emphytéotique et fixé à 25 ans au moins renouvelable par tranche de 25 ans sans dépasser une durée totale cumulée de 99 ans. Des redevances sont prévues (Article 19) et couvrent la redevance aménagement, et la redevance eau.

La redevance aménagement va de 39 000 à 19 500 FCFA pour les nationaux selon qu'il s'agisse d'un périmètre clef en main, ou d'un périmètre partiellement aménagé par l'Etat, et de 58 500 à 29 250 FCFA pour les non nationaux selon les mêmes conditions, payable à partir de six (6) ans inclus.

S'agissant de la redevance eau, elle est fixée comme suit:

- 131 000 FCFA/ha/an pour l'eau pompée et livrée à la parcelle;
- 60 000 FCFA/ha/an pour l'eau prélevée par les moyens propres de l'exploitant sur le réseau d'irrigation gravitaire existant;
- 7 000 FCFA/ha/an pour l'eau prélevée par les moyens propres de l'exploitant sur le lac du barrage, le fleuve ou ses affluents.

À l'évidence, les conditions d'attribution des exploitations de type agro-business ou agro-industrie sont essentiellement basées sur les capacités financières et matérielles du postulant à rentabiliser les superficies aménagées qui lui seront attribuées. Cette formule d'exploitation tranche d'avec celle du paysannat, et vise surtout à accroître substantiellement la production agricole.

Conclusion

La réflexion engagée à travers cet article a consisté en une analyse critique de la législation foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso, en s'appuyant sur le cas du Sourou. Les résultats de la réflexion indiquent qu'en dépit des nombreuses relectures, la RAF n'autorise pas l'aliénation définitive des terres hydro-agricoles pour lesquelles seulement un titre de jouissance est délivré. La Loi coopérative, parce qu'elle ne s'inspire que de principes coopératifs et de schémas d'organisation étrangers, est inadaptée et ne répond pas aux attentes des paysans, et les clauses et conditions du cahier de charges restent très contraignantes pour l'exploitant. Ces trois textes n'accordent donc pas la sécurisation souhaitée sur les périmètres irrigués, ce qui annihile l'expression du potentiel de l'exploitant, et affecte négativement son rendement et son comportement sur sa terre d'accueil.

En définitive, c'est la formule de l'exploitation paysanne des périmètres aménagés qu'il faut revoir, au-delà même de la question foncière. En marge du paysannat, l'État gagnerait à accélérer l'installation de nouveaux acteurs à même de rentabiliser ces périmètres. Le cadre juridique en la matière existe, et une telle initiative va certainement imprimer une dynamique très entraînante et très productive sur nos aménagements hydro-agricoles.

Bibliographie

Références

- Aouba, H., 1993, «L'irrigation au Burkina Faso: Historique, situation, perspectives», in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya, A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp. 29-48, 1-3 Février.
- Balima, O., 1993, «Quel cadre légal et juridique pour une gestion rationnelle des périmètres par les organisations paysannes?» in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 81-102, 1-3 Février.
- Kaboré, I., 1993, «Quelle politique économique de soutien à l'agriculture irriguée faut-il promouvoir pour sécuriser la filière irrigation?», in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 162-168, 1-3 Février.
- Kaboré, I., 1996, «L'analyse de l'impact de la dévaluation sur les filières céréalières au Burkina Faso», *Bulletin du Réseau Irrigation Afrique de l'Ouest*, N° 006, IIMI, pp 12-13.
- Legoupil, J.-C., 1993, «Les organisations paysannes sont-elles prêtes à autogérer les aménagements hydro-agricoles?» in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 49-61, 1-3 Février.
- Marchal, J.-Y., 1986, «Vingt ans de lutte anti-érosive au nord du Burkina Faso», *Cahiers ORSTOM, Série Pédologie XXII* (N° 2): 173-180, 1986.
- Nébié, O., 1996, «Les aménagements hydro-agricoles au Burkina Faso: Analyse et bilan critiques», *Bulletin du Réseau Irrigation Afrique de l'Ouest*, N° 006, IIMI, pp 35-44, 1996.
- Ouédraogo, S., 1993, «Quel (s) régime (s) foncier (s) pour les aménagements hydro-agricoles?», in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 132-145, 1-3 Février.
- Zouré, J.-C., 1993, «La problématique socio-culturelle du management des terres hydro-agricoles au Burkina Faso», in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya, A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 123-131, 1-3 Février.

Rapports / Études

- «Actualisation du schéma directeur d'aménagement de la vallée du Sourou», (GERSAR, 1105 Avenue Pierre Mendès France, Nîmes, France, Étude réalisée en 1986).
- «Quelques éléments de formation coopérative», MQPA (Ministère de la Question Paysanne) Juillet 1988.
- «Actes des journées de réflexion sur les aménagements hydro-agricoles au Burkina Faso», Ouagadougou, 14-16 juin 1995, AITB, Août 1995.

«Actes de l'atelier national sur le thème: Quel développement pour l'irrigation privée au Burkina Faso?», Bobo-Dioulasso, 23-25 Mai 1995, Rapport de synthèse, (MARA/ME).

«Présentation de l'AMVS et de ses Activités», AMVS, Août 1997.

Textes officiels

Versions des textes de la RAF:

Ordonnance N°84-050/CNR/PRES du 04/08/84, et son Décret N°85-404/CNR/PRES du 04/08/85 portant Réorganisation Agraire et Foncière.

Zatu N° AN VIII-0039 Bis/FP/PRES du 04/06/91, et son Kiti N° AN VIII-0328 ter/FP/PLAN-COOP du 04/06/91 portant Réorganisation Agraire et Foncière.

Loi N°014/96/ADP du 23/05/96, et son Décret 97-054/PRES/PM/MEF du 06/02/97 portant Réorganisation Agraire et Foncière.

Versions du texte de la Loi coopérative:

Loi N° 1/73/AN du 09/05/73 portant statut des organisations à caractère coopératif en Haute-Volta.

Ordonnance N° 83-021/CSP/PRES/DR du 13/05/83 portant statut des organisations à caractère coopératif et pré-coopératif en Haute-Volta

Zatu N° AN VII 0035/FP/PRES du 18/05/90 portant statut général des groupements pré-coopératifs et sociétés coopératives au Burkina Faso.

Loi N° 014/99/AN du 15/04/99 portant réglementation des sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso.

Cahier de charges type sur l'exploitation des périmètres irrigués (Document inédit).

Recueil de textes portant sur l'exploitation du type agro-business des périmètres irrigués, DGH, juin 1998.

Décret N°97-598/PRES/PM/MEE/AGRI du 31/12/97 portant Cahier des charges pour la gestion des grands aménagements.

Arrêté conjoint N°98-032/MEE/MA/MEF/MATS du 06/10/98 portant Cahier spécifique de la vallée du Sourou et de la Haute Volta du Mouhoun.

Arrêté conjoint N°98-033/MEE/MA/MEF/MATS du 06/10/98 portant Cahier spécifique des aménagements hydro-agricoles de Bagré.

