



# CAPES

*Centre d'Analyse des Politiques Économiques et Sociales*

1595, Avenue Charles de Gaulle  
01 BP 1919 Ouagadougou 01 Burkina Faso  
Tél. : (226) 36 96 14/32 Fax : (226) 36 96 33 Email : [courrier@capes.bf](mailto:courrier@capes.bf)

SERIE DOCUMENT DE TRAVAIL  
DT-CAPES N°2003-07

***La question foncière sur les périmètres hydro-agricoles  
du Burkina Faso***

*(Dr Basga Emile DIALLA, Sociologue)*

---

Décembre 2003

## SOMMAIRE

<b>Rubriques</b>	<b>Page</b>
<b>AVERTISSEMENT</b> .....	3
<b>Introduction</b> .....	4
<b>1. Bref historique de l'irrigation au Burkina Faso</b> .....	5
<b>2. Analyse de la législation sur les périmètres irrigués</b> .....	7
<b>2.1 La Réorganisation Agraire et Foncière (RAF)</b> .....	7
<b>2.1.1 Le régime foncier coutumier</b> .....	7
<b>2.1.2 Le régime foncier colonial</b> .....	7
<b>2.1.3 Le régime foncier post-colonial</b> .....	9
<b>2.1.4 Le régime foncier révolutionnaire</b> .....	10
<b>2.2 La Loi coopérative</b> .....	11
<b>2.3 Le Cahier de charges</b> .....	12
<b>3. Impact de la législation sur la productivité</b> .....	15
<b>4. Discussion</b> .....	16
<b>Conclusion</b> .....	21
<b>REFERENCES</b> .....	22

## AVERTISSEMENT

Le Document de Travail du Centre d'Analyse des Politiques Economiques et Sociales (CAPES) est constitué des travaux de recherche (travaux semi-finis, drafts d'articles, communications diverses...) des experts du Centre, qui les soumettent de la sorte, au débat scientifique.

**Les auteurs des travaux publiés dans la Série Document de Travail sont entièrement responsables de leur contenu.**

Le Document de Travail paraît chaque fois que des travaux sont reçus à la direction du Centre.

## Introduction

En Afrique comme ailleurs dans le monde, la question foncière est encore aujourd'hui, source de conflits croissants. « Qui terre a, guerre a », dit un ancien proverbe français<sup>1</sup>. En Afrique de l'Ouest par exemple, le hiatus perdure entre les législations et les normes locales d'accès et de contrôle de la terre, laissant l'essentiel des ruraux dans une insécurité juridique, qui favorise de multiples conflits fonciers. La complexité de la tenure foncière en Afrique de l'Ouest est le résultat de la coexistence de plusieurs systèmes, soit coutumier, parfois avec l'influence islamique, soit moderne. Ainsi, la législation foncière moderne, calquée sur le modèle de la propriété privée, ne prend pas en compte les principes des systèmes locaux de tenure foncière, à telle enseigne qu'aux yeux de l'Etat, le statut foncier de la plupart des ruraux est précaire, s'il n'est pas tout simplement illégal<sup>2</sup>. Et la difficulté à résoudre les problèmes fonciers tient à la spécificité de la terre, qui reste un élément de la nature, inextricablement entrelacé avec les institutions de l'homme. En effet, la terre n'est pas une marchandise comme les autres, quand bien même les droits sur la terre se vendent aujourd'hui dans de très nombreuses sociétés. « Ces droits se rapportent toujours à un espace, à un "territoire" que l'on ne peut ni détruire ni déplacer. La terre a aussi comme particularité de contenir des ressources naturelles qui ne sont pas toutes le fruit d'un travail humain. La "propriété" de la terre ne peut donc pas être assimilée à la propriété d'un objet quelconque. Puisque les droits sur la terre se réfèrent aux rapports avec les autres hommes susceptibles de transiter par cet espace ou d'utiliser les ressources qu'il contient, le rapport des hommes au foncier est par essence un rapport social<sup>3</sup> ». Ainsi, la propriété du sol ne peut jamais être absolue. Le droit de propriété sur le foncier n'est que la propriété d'un ou d'un ensemble de droits. Dès lors, les droits peuvent se superposer, voire entrer en conflit. Il reste que la société garde toujours certains droits sur la terre qui conserve ainsi en partie le caractère d'un "bien commun" et son statut comme *fait social total*<sup>4</sup>, en ce sens qu'elle met en branle, la totalité de la société et de ses institutions.

La terre est aussi un bien stratégique surtout pour les pauvres, qu'ils soient citadins ou ruraux. Cependant, les nouvelles pratiques foncières sont souvent vécues comme reflétant une incertitude, une hésitation entre les principes coutumiers et la législation moderne incluant une "marchandisation" de la terre<sup>5</sup>. S'il est vrai qu'en Afrique, l'exploitation de l'immense majorité des terres est régie par le droit coutumier, lequel n'était même pas reconnu en tant que tel par l'Etat jusqu'à une période très récente, et demeurerait de ce fait en dehors du cadre de la loi<sup>6</sup>, la gestion hésitante voire confuse des deux systèmes de tenure foncière plonge souvent les ruraux dans un désarroi face à des textes qu'ils ne comprennent pas. Le hiatus entre ces deux systèmes est encore plus exacerbé sur les terres aménagées par l'Etat à des fins d'irrigation, comme cela est illustré ci-dessous à travers le cas du Burkina Faso.

Le but principal de cette réflexion sur le foncier est de procéder à une analyse critique des textes régissant l'exploitation des aménagements hydro-agricoles au Burkina Faso. Sur la base de

---

<sup>1</sup> Le Roy, 2001.

<sup>2</sup> Delville, 2000.

<sup>3</sup> Merlet, 2002, p. 2.

<sup>4</sup> Expression empruntée à Marcel Mauss, 1968.

<sup>5</sup> Triollet, 2003.

<sup>6</sup> Deininger, 2003.

recherches documentaires, cette étude fait d'abord un bref historique de l'irrigation au Burkina Faso, examine ensuite, sous l'angle de la sécurité foncière, la législation en vigueur sur les périmètres irrigués du pays et enfin, évalue brièvement l'impact d'une telle législation sur la productivité des exploitants.

### **1. Bref historique de l'irrigation au Burkina Faso**

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% de la population vit de l'agriculture qui concerne surtout les cultures pluviales et l'élevage, et participe pour près de 30%, au produit intérieur brut. L'agriculture pluviale, moteur principal de l'économie, occupe 2,6 millions d'hectares, soit 29% des terres agricoles utiles. Ces dernières sont estimées à 9 millions d'hectares, soit environ 33% de la superficie totale du pays. Les céréales telles que le sorgho, le mil et le maïs occupent 89% des superficies cultivées avec des rendements médiocres de 0,4 à 0,8 tonne à l'hectare, ce qui ne permet pas de pourvoir à l'ensemble des besoins d'une population burkinabè d'environ 12 millions d'âmes. Chaque année, l'Etat 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 interannuelle 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<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>. 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. A 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'Etat 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

---

<sup>7</sup> Aouba, 1993 ; Rapport introductif du Séminaire/Atelier de mai 1995 sur l'irrigation privée au Burkina Faso.

<sup>8</sup> MQPA (Ministère de la Question Paysanne), 1988 ; Aouba, 1993.

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<sup>9</sup>. En revanche, les analystes ne se sont pas suffisamment appesantis sur la sécurité foncière des colons installés sur les plaines aménagées par l'Etat, qui reste un facteur limitant essentiel<sup>10</sup>. Cela nous conduit à l'examen de la législation sur les périmètres hydro-agricoles du Burkina Faso.

---

<sup>9</sup> Aouba, 1993 ; Kaboré, 1993, 1996 ; Nébié, 1996.

<sup>10</sup> Ouédraogo, 1993 ; Zouré, 1993.

## **2. Analyse de la législation sur les périmètres irrigués**

Pour l'analyse de la législation sur les périmètres aménagés<sup>11</sup>, trois textes officiels-clés sont examinés à savoir, la Réorganisation Agricole et Foncière (RAF), la Loi coopérative et le Cahier de charges sur l'occupation et l'exploitation des périmètres irrigués.

### **2.1 La Réorganisation Agricole 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<sup>12</sup>.

#### **2.1.1 Le régime foncier coutumier**

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, et exécute les rites sacrificiels requis pour l'installation d'un étranger ou pour le défrichement de nouvelles terres ; cette obligation de consécration rituelle ou le fait de sanctionner religieusement toutes les transactions foncières donne d'ailleurs son vrai sens à l'institution de la chefferie de la terre. Tout membre du groupe propriétaire collectif a un droit d'usage et d'exploitation permanent. A 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.

#### **2.1.2 Le régime foncier colonial**

A 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

---

<sup>11</sup> Dialla, 2002.

<sup>12</sup> Inspiré de Ouédraogo, 1993.

privée<sup>13</sup>. 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. L'inventaire des terres sous la colonisation inclut les terres coutumières qui sont les plus nombreuses et les plus connues des populations, et les terres immatriculées avec des titres fonciers au nom de personnes morales et physiques. Les terres dites du Domaine sont celles qui appartiennent à l'Etat et aux collectivités publiques secondaires et qui, comme telles, sont soumises à des règles particulières d'acquisition et de gestion. Les terres du Domaine privé sont constituées des terres appartenant à l'Etat et aux collectivités publiques secondaires et qui ne font pas partie du domaine public. Leur acquisition se fait sur la base de règles inspirées du code civil français ou du droit public. Quant au Domaine public, il est constitué des phénomènes immobiliers naturels (montagnes, collines, fleuves, rivières, lacs, étangs, etc. dans leurs limites légales) ou artificiels (routes, ponts, barrages, aérodromes, places militaires, etc.) qui, par leur nature ou leur destination, ne peuvent entrer dans le patrimoine des particuliers. Le Domaine public était réglementé par le décret du 29 septembre 1929. L'Etat n'a pas de pouvoir de disposition des biens du Domaine public sauf si le bien perd son caractère de domanialité publique, par déclassement ou désaffectation.

L'Encadré 1 ci-dessous sur l'appropriation de la terre en Afrique illustre bien les deux conceptions contradictoires de la tenure foncière.

---

<sup>13</sup> Ouédraogo, 1993.

### **Encadré 1 : L'appropriation de la terre en Afrique**

Le rapport foncier est un rapport social déterminé par l'appropriation de l'espace. La notion d'appropriation concerne soit "l'affectation à un usage" comme dans la tradition africaine, soit "l'attribution du droit de disposer" comme dans la tradition du code civil français ou de la théorie de l'*ownership* britannique. La question foncière contemporaine tient principalement aux modalités de passage d'une conception de l'appropriation-affectation à celle de l'appropriation-attribution.

L'Afrique n'a pas découvert les problèmes fonciers avec la période contemporaine ni même avec la colonisation. On admet actuellement que les principes de base de l'organisation des rapports sociaux de maîtrise de l'espace ont été posés par la « révolution » du néolithique, c'est-à-dire à l'occasion de la domestication des animaux et de l'invention de l'agriculture. Depuis, les rapports fonciers ont été affectés par une seconde « révolution », celle de la « modernité » en Occident ayant permis, entre le XVI<sup>e</sup> et le XVIII<sup>e</sup> siècles, de concevoir les attributs, exclusif et absolu, du droit de propriété puis de justifier l'intervention de l'Etat.

#### **La conception africaine ancienne : la terre comme chose commune**

Dans les sociétés caractérisées par l'animisme et le communautarisme, l'espace est organisé à partir de lieux particuliers, sièges des divers pouvoirs sur les génies, les eaux, les terres, les arbres ou les hommes, les animaux ou les minéraux, selon des distinctions fonctionnelles qui permettent à chaque groupe d'exercer, selon son ordre d'arrivée et son activité, des attributs particuliers.

#### **La conception moderne et capitaliste : la terre comme le bien par excellence**

La Déclaration de 1789 en son Article 17 stipule que « La propriété est un droit inviolable et sacré ». Le rapport foncier est un *fait social total*, pour emprunter le concept si séduisant de Marcel Mauss, donc interdisciplinaire, impliquant toute la société et ses institutions.

#### **L'apport des sciences sociales : l'analyse dynamique ou processuelle**

Certains paramètres-clés sont à considérer, à savoir : le statut des acteurs, la nature des ressources, les types et effets des conduites, les logiques et rationalités, les séquences temporelles et processus, les échelles spatiales, les arènes de confrontation et de négociation, les objectifs et enjeux, les règles du jeu.

En Afrique noire traditionnelle, la terre ne peut être l'objet de propriété : elle est seulement l'objet d'usufruit mais d'usufruit collectif. La "propriété usufruitière" collective entraîne naturellement le travail collectif sur le champ familial dont les produits sont également l'objet de propriété collective, car ici, seul le travail peut conférer un titre de propriété sur les biens ou les services.

L'opposition centrale des politiques foncières repose sur deux conceptions de l'appropriation. Dans la conception endogène et traditionnelle, l'affectation de l'espace vise principalement à assurer la reproduction du groupe dans ses dimensions matérielles, sociales et idéologiques. La conception européenne vise essentiellement à traiter l'espace comme un capital à exploiter et à rentabiliser.

Source : Le Bris, E. et al. (1991).

### **2.1.3 Le régime foncier post-colonial**

Jusqu'à la Révolution d'août 1984, c'est la juxtaposition de deux régimes fonciers qui prévalait, et l'Etat a géré cette dualité des structures foncières héritées de la colonisation, sans entreprendre une quelconque réforme de fond, en dépit des tensions visibles engendrées par l'évolution économique et sociale. Par ailleurs, l'absence d'une politique cohérente et globale de développement endogène ne permettait pas la détermination des principes et des structures d'aménagement. L'occupation et l'aliénation des terres du Domaine privé étaient régies par la Loi n°77/60/AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres du Domaine privé de la République de Haute-Volta, loi qui reprenait en fait, le Décret colonial n°155-550 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale Française. Cette loi organise l'occupation et l'exploitation des terres au regard de la

qualité de l'occupant ou de la destination des terres. La portée juridique ambiguë et équivoque du texte qui ne permet pas la purge des droits coutumiers et les considérations formalistes coûteuses alliées à la conception spécifiquement africaine de la terre, ont été les facteurs explicatifs de l'échec de la gestion du foncier à la période post-coloniale, tant dans les centres urbains qu'en zones rurales. Ce texte de loi, en l'absence de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, n'a pas permis le lotissement des centres urbains ; son caractère ambigu n'a pas non plus permis de résoudre les problèmes de développement dans les zones rurales.

#### **2.1.4 Le régime foncier révolutionnaire**

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* (l'Ordonnance N°84-050/CNR/PRES du 04/08/84 et le 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 abrogent 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'Etat tels que les représentations diplomatiques. Le DFN reste exclusivement la propriété de l'Etat et la base de la législation foncière au Burkina Faso.

A 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 RAF de 1991 révisé celle de 1984 sur deux aspects majeurs portant sur l'assouplissement du monopole foncier de l'Etat et la redéfinition des structures de gestion du domaine foncier. 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'Etat, même si dans le principe, l'Etat 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'Etat. 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.

## **2.2 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 burkinabè 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-lieux 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<sup>14</sup>. 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 *su-soose* ou invitations de culture chez les *Moose*).

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 :

- la Société d'Assistance Technique et de Coopération (SATEC), qui se chargeait de la vulgarisation de la culture attelée à travers l'octroi de crédits aux paysans sélectionnés ;
- le 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 ;
- la Compagnie Française pour le Développement des Textiles (CFDT), focalisée sur la culture et l'exploitation du coton ;
- la 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<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> MQPA, 1988.

<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>. 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<sup>17</sup>. 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<sup>18</sup>. En effet, les coopératives « ...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 »<sup>19</sup>.

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<sup>20</sup>. 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.

### **2.3 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 d'un 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.

---

<sup>16</sup> Marchal, 1986.

<sup>17</sup> Zouré, 1993.

<sup>18</sup> Legoupil, 1993.

<sup>19</sup> MQPA, 1988, p. 15.

<sup>20</sup> Balima, 1993.

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.

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 (4) 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.

A 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 qui veille à la bonne gestion des ressources à travers une approche dite "gestion de terroirs" telle que décrite à l'Encadré 2 ci-dessous, de la gestion et de l'entretien des infrastructures socio-économiques communautaires.

#### **Encadré 2 : L'approche gestion de terroirs**

L'approche "gestion de terroirs" s'est développée de nos jours, au point de devenir une entrée incontournable des stratégies de développement rural. Le succès de cette approche tient sans doute, à ce qu'elle répond de façon globale et intégrée, aux incertitudes provoquées par le bilan désenchanté de plus de trois décennies de développement qui n'ont pas su mettre au point des solutions susceptibles de prendre en compte l'accroissement de la pression foncière et d'éviter la dégradation du capital agro-sylvo-pastoral qu'elle induit.

La philosophie de l'approche gestion de terroirs peut se résumer de la manière suivante : les communautés de base (agricoles, agropastorales et pastorales) disposent de ressources naturelles limitées au regard de l'accroissement démographique rapide, et fragiles du fait de la surexploitation dont elles sont de plus en plus souvent l'objet, dans un contexte économique et climatique peu favorable. Ces ressources constituent l'essentiel du patrimoine dont elles disposent pour assurer leur survie et leur développement, aujourd'hui comme dans le futur. Il s'agit donc d'identifier ces ressources, de les localiser, de les délimiter, pour modifier leur système d'exploitation et de valorisation en vue d'assurer à la fois leur reproduction, leur régénération et leur protection, et une réponse satisfaisante aux besoins des agriculteurs et des éleveurs.

Cette problématique situe clairement l'essentiel des responsabilités des évolutions à venir au niveau des communautés de base et des producteurs qui devront se donner les moyens, d'une part, de résoudre les problèmes internes (insécurité foncière, stratification socio-économique, etc.) qui provoquent la surexploitation des ressources et d'autre part, de résister aux contraintes d'un environnement de plus en plus dur.

L'approche gestion de terroirs est ainsi une approche de développement rural basée sur la participation et la responsabilisation accrue des communautés rurales pour gérer au mieux les ressources d'un espace défini, le terroir (espace rural géré par une communauté qui affirme y exercer des droits d'exploitation et d'occupation dans un cadre socio-économique et culturel défini), dans un cadre de sécurité foncière afin d'assurer leur durabilité et d'accroître leur valorisation. La gestion de terroirs associe intimement les actions d'aménagement du terroir, les activités de productions agro-sylvo-pastorales et la création d'infrastructures socio-économiques.

Les grands objectifs et principes fondamentaux de l'approche gestion de terroirs se résument comme suit :

#### **Les grands objectifs**

Ils visent à :

- responsabiliser pleinement les communautés rurales face à leur devenir ;
- restaurer, préserver et améliorer le potentiel des ressources naturelles ;
- parvenir à une meilleure utilisation de l'espace par une gestion rationnelle des ressources naturelles du terroir ;
- assurer la sécurité foncière aux producteurs ;
- intégrer en un système, les différentes activités de production ;
- améliorer les rapports sociaux entre agriculteurs et éleveurs, entre migrants et autochtones ;
- aider les villages à se doter d'une organisation représentative ;
- promouvoir une organisation inter-villageoise pour la gestion des ressources communes ;
- créer les conditions d'une coordination de toutes les interventions extérieures.

#### **Les principes fondamentaux**

Pour l'essentiel, l'approche gestion de terroirs est :

- basée sur la participation et la responsabilisation des populations rurales considérées comme les principaux acteurs du développement de leur terroir ;
- reconnue aussi comme étant globale et multisectorielle car prenant en compte, tous les secteurs de la vie économique et sociale des communautés rurales ;
- pluridisciplinaire, exigeant du technicien une vision plus large et globale dans son travail ;
- ascendante et décentralisée au niveau villageois, ce qui suppose,
  - la promotion à la base d'organisations viables et reconnues juridiquement,
  - l'appui technique nécessaire aux paysans,
  - le transfert à l'échelon local d'un réel pouvoir de décision,
  - le développement d'un partenariat entre les communautés rurales et les autres niveaux d'intervention ;
- concertée, associant les différents acteurs tels que les paysans, les services techniques, l'administration, les ONG, les partenaires financiers ;
- flexible en ce sens que les projets doivent être de type ouvert, à temps multiples (programme) où tout n'est pas codifié et arrêté en détail.

Dans son essence même, la gestion des terroirs est une revalorisation des techniques de gestion de ressources naturelles jadis pratiquées avec succès par les communautés précoloniales. Comme stratégie, elle n'est donc pas une découverte récente.

L'approche gestion de terroirs est appliquée au Burkina Faso à travers le Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT) mis en œuvre depuis février 1991 et qui est actuellement à sa deuxième phase.

Comme toute stratégie de développement rural, l'approche gestion de terroirs a ses forces et ses faiblesses. La critique majeure émise à l'adresse de la démarche gestion de terroirs est qu'elle est justement "trop terroir" et peut de ce fait, n'être pas outillée pour appréhender l'impact socio-économique de phénomènes tels que les activités de populations nomades ou les migrations saisonnières. Le danger serait de verser dans le monolithisme, rendant ainsi difficile la gestion de certains projets à caractère national. En outre, la démarche terroir tend à considérer le village comme une catégorie homogène, faisant fi ainsi des différenciations sociales. En dépit des insuffisances relevées, la démarche terroir présente plus d'avantages comparativement aux approches antérieures en ce qu'elle est flexible, globale et intégrée.

Source : Berthomé, J. et Mercoiret, J. (1992) ; PNGT/MARA (1993).

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.

### **3. Impact de la législation sur la productivité**

De l'analyse qui précède, il ressort que ces trois textes sont complexes et souvent méconnus du grand public. Ils contribuent beaucoup plus à désorienter les exploitants des 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'Etat. Cela est compréhensible au regard des investissements lourds sur fonds publics que requièrent ces aménagements, mais il est 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 enquête<sup>21</sup> menée auprès d'un échantillon d'étude à Niassan

<sup>21</sup> Dialla, 2001.

dans la vallée du Sourou, au Nord-Ouest du Burkina Faso, à plus de 280 Km de Ouagadougou la capitale, ci-dessous résumés succinctement.

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 d'une bonne partie de leurs ressources dans leur 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.

#### **4. Discussion**

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 mal et qui ne les sécurisent nullement dans leur exploitation. 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.

Dans le processus de développement, le Burkina Faso devra, pour nourrir sa population qui ne cesse d'augmenter ou pour exploiter les créneaux économiques associés au commerce, effectuer des investissements dans les terres, investissements que les paysans seront plus disposés à faire si leurs droits fonciers sont sécurisés. En fait, le premier avantage facilement mesurable de la sécurité des droits fonciers est qu'elle incite les exploitants à investir davantage.

Mais au-delà de la sécurisation foncière qui est essentielle, c'est la question cruciale de la rentabilisation de ces terres exploitées en paysannat qui reste posée.

En effet, il ne semble pas rationnel pour l'Etat 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 termes de rentabilité<sup>22</sup> 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 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'Etat.

Le problème semble être bien perçu par les autorités du pays, comme en atteste la tenue dès 1995 à Bobo, d'un atelier sur l'irrigation privée et l'élaboration en 1998, de cahiers spécifiques de charges pour la gestion de type agrobusiness 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, une disposition, du reste, autorisée par les textes portant Réorganisation Agraire et Foncière. C'est donc un vide juridique que ce décret a comblé.

A 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 termes de superficie, l'Article 10 de ce cahier spécifique dispose que la superficie minimale attribuée par exploitation du type agrobusiness 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.

A l'évidence, les conditions d'attribution des exploitations de type agrobusiness 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.

En fait, la problématique foncière sur les périmètres irrigués est déterminée par les relations entre quatre paramètres de base : financier, technique, économique et social<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Aouba, 1993.

<sup>23</sup> Le Bris, E. et al. (1991).

Sur le plan financier, les aménagements irrigués impliquent souvent des investissements, des financements importants, très souvent d'origine extérieure.

S'agissant du plan technique, la maîtrise de l'eau requiert une bonne discipline collective pour son usage, un bon entretien des réseaux d'irrigation. Mais ceux-là dépendent à leur tour, de facteurs institutionnels et d'organisation qui sont liés aux relations sociales entre les exploitants.

Pour le paramètre économique, la sécurisation technique de la production et la possibilité de rendements élevés accroissent la « valeur » de la terre.

Concernant le paramètre social, on note l'existence de relations de coopération et/ou de conflit-concurrence pour l'appropriation et le contrôle de la terre. La « valeur » nouvelle de celle-ci en fait un enjeu d'appropriation important pour des acteurs ruraux très divers : paysans ou non-paysans, et à l'intérieur de la paysannerie, pour diverses catégories sociales : riches/pauvres, autochtones/allochtones, détenteurs des droits fonciers traditionnels/« dépendants fonciers », etc.

Mais ces problèmes peuvent être amoindris pour peu qu'on définisse quelques principes et orientations de base, particulièrement pour ce qui concerne les deux aspects fondamentaux suivants :

- la méthodologie et la démarche globale de conception et de mise en place des aménagements, et la place du foncier dans cette démarche ;
- le statut foncier des parcelles irriguées et le dilemme « contrôle étatique de l'investissement/sécurité d'exploitation des paysans ».

Pour la démarche globale, quelques orientations méthodologiques peuvent être considérées :

- identification claire et précoce des objectifs de l'aménagement pour l'Etat ou pour tout autre initiateur. Cette clarification doit s'accompagner de la recherche d'une convergence maximum de ces objectifs avec ceux des producteurs ;
- définition claire et précoce des modalités et règles foncières d'exploitation de l'aménagement. Celles-ci doivent être définies en cohérence avec les objectifs prioritaires de l'Etat et l'ensemble des autres conditions réelles de production ;
- conditionnalité et sécurité des droits comme facteurs de cohérence des conditions d'exploitation. Cette cohérence maximum entre les conditions techniques et institutionnelles de gestion de l'aménagement peut être atteinte en s'assurant de la participation des usagers pour la conception technique et organisationnelle de l'aménagement, et en fixant les conditions d'accès aux parcelles irriguées et les règlements d'exploitation incluant une définition claire des droits et obligations des exploitants.

S'agissant du dilemme « sécurité/contrôle » et le statut juridique des parcelles, le fait est que le sentiment d'appropriation-sécurité est déterminant pour l'attitude des exploitants. Il peut y avoir le contrôle de l'Etat mais avec une prise en charge de l'aménagement par les usagers eux-mêmes.

En tout état de cause, il faut une articulation harmonieuse entre l'exploitation en paysannat et l'exploitation du type agrobusiness, et cela devra être accompagné d'une action volontariste d'information et de communication qui est nécessaire pour une meilleure compréhension des orientations politiques en matière d'exploitation des périmètres hydro-agricoles au Burkina Faso. A l'occasion, le jeu foncier devra être éclairci, ce qui suppose que tout le monde ait la même information.

Mais d'une manière générale, ce qu'on appelle aujourd'hui la crise foncière, qui est en fait causée par la croissance démographique et la saturation foncière, doit être solutionnée afin d'éviter des conflits de plus en plus ouverts entre producteurs. Des débuts de solutionnement du problème peuvent venir des expériences d'enregistrement des droits et de sécurisation foncière<sup>24</sup> en cours dans la plupart des pays sahéliens dont le Burkina Faso, et décrites dans l'Encadré 3 ci-dessous.

---

<sup>24</sup> Tallet, B. et al. (2000) ; Bonnet, (2001).

### **Encadré 3 : Les expériences d'enregistrement des droits et de sécurisation foncière : les plans fonciers ruraux**

Ce type d'expérience veut contribuer à établir une paix sociale durable grâce à la clarification des droits fonciers, mais aussi à établir une documentation foncière complète à même de donner à l'Etat et aux populations, les moyens de décider des utilisations possibles. Dans ce cadre, l'action des Plans Fonciers Ruraux (PFR) vise trois objectifs généraux : (1) clarifier les droits (nature et limites) reconnus par les différents utilisateurs du foncier au niveau local, et utiliser la négociation et la publicité foncière comme première forme de sécurisation ; (2) mieux connaître les droits coutumiers et les droits officiels qui s'exercent au niveau local, afin d'envisager des mesures de sécurisation adaptées et d'en tenir compte dans les procédures de règlement des litiges ; (3) assurer une transition du droit coutumier vers le droit positif, par la formalisation et la reconnaissance officielle des droits reconnus localement.

#### **Démarche de mise en œuvre du plan foncier**

La procédure de réalisation du plan foncier rural, telle qu'amorcée au Burkina Faso par exemple, présente dix étapes principales allant de la prise de vue aérienne et confection de photographies aériennes puis d'orthophotoplans à la production de plans de terroirs, d'un registre foncier et de sa publicité.

Outre le travail de cartographie classique, elle intègre une étude socio-foncière actualisant les connaissances de la zone d'intervention, une campagne d'information-sensibilisation des intervenants locaux et des populations, et des enquêtes démographiques. La démarche s'appuie également sur la mise en place d'instances villageoises (commissions foncières villageoises), qui supervisent la réalisation des enquêtes foncières (incluant enquête agricole, levé contradictoire des parcelles, recensement des droits consensuels et des litiges).

#### **Principales questions soulevées par la mise en place du plan foncier**

Les expériences en cours soulèvent un certain nombre de questions qui ont trait à la position des différents acteurs impliqués dans le processus, mais aussi au caractère réducteur de droits enregistrés au regard de la diversité des usages existants.

D'abord, comment garantir l'objectivité et l'impartialité de la « photographie foncière » que l'on cherche à établir par le PFR sans que soient définies préalablement les « règles du jeu » ? Dans quelle mesure les commissions foncières disposent-elles des capacités à établir seules certains des arbitrages posés par le PFR ? Comment s'assurer que les intérêts de l'élevage transhumant notamment sont réellement pris en compte ? L'Etat en particulier peut-il être absent de la négociation et laisser seul l'opérateur intervenir alors qu'il n'a pas mandat d'arbitrage et de médiation ?

Autre domaine d'interrogation à relever, c'est celui des risques liés à une entrée axée exclusivement sur les droits « individuels et privés ». Dans de telles perspectives, quelle place veut-on réserver aux droits et aux usages collectifs du foncier ? La mise en valeur agricole : veut-on en faire un droit prioritaire ou un droit exclusif ? Sans introduire de phase d'enregistrement des règles définissant les usages collectifs, le droit prioritaire reconnu à l'agriculture ne devient-il pas un droit exclusif ?

Enfin, il faut souligner le problème du coût et des moyens nécessaires à la maintenance du cadastre qui sont difficiles à mobiliser dans la durée par les Etats en question.

Source : Bonnet, B. (2001).

## **Conclusion**

La réflexion engagée à travers ce Document de Travail a consisté en une analyse critique de la législation foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso. A l'occasion, cette réflexion a mis en relief les contradictions entre le régime foncier coutumier et la législation moderne qui sont souvent à l'origine de multiples conflits fonciers. Tout porte à croire qu'en ce qui concerne l'Afrique d'une manière générale, la prise en compte des droits dits coutumiers aurait dû être un préalable à toute intervention. C'est la gestion du flou ou de la dichotomie entre les deux régimes fonciers hérités de la colonisation qui alimente les conflits, chacun profitant de cette dichotomie entre les règles. Cependant, il n'est plus possible, après plus de 40 ans d'indépendance, de tout mettre sur le dos du passé colonial.

Les résultats de la réflexion indiquent qu'en dépit des nombreuses relectures, la législation foncière 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'Etat 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. Une campagne de communication et d'information sur les conditions d'exploitation des terres aménagées par l'Etat s'avère nécessaire pour non seulement une meilleure compréhension des différentes politiques en la matière, mais également pour une exploitation optimale des périmètres irrigués.

Et comme le souligne bien Le Roy (2001), les Africains doivent trouver d'une part, un équilibre entre la mondialisation, donc la modernité et d'une certaine manière, l'occidentalisation et d'autre part, la localisation de leurs institutions dans et en fonction de leurs expériences multiséculaires. La question des droits fonciers dits coutumiers en est donc un bon révélateur en offrant l'opportunité de construire dans l'entre-deux de la tradition et de la modernité, une approche originale de la vie en société.

## REFERENCES

### a) Livres et articles

Aouba, Hibraïm (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., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 29-48, 1-3 Février.

Balima, Olivier (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., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 81-102, 1-3 Février.

Bayili, E. (1983) : Les populations nord-nuna (Haute-Volta) : Des origines à 1920 (Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle, Université de Paris I, Histoire).

Berthomé, Jacques et Mercoiret, Jacques (1992) : *Planification du développement local et gestion de terroirs* (Chapitre 5 de "Planification du développement local", Collection Méthodologie, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris).

Bonnet, Bernard (2001) : Problématiques foncières et gestion des ressources communes : regards sur quelques situations et expériences en Afrique de l'Ouest (Note IRAM, Porte Alegre, 28 Janvier 2001), Article tiré sur Internet.

Coase, R. (1960): The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44.

Deininger, Klaus (2003) : Des politiques foncières pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté : Résumé analytique (Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement, Banque Mondiale, Washington).

Delville L. Philippe (2000): Harmonizing formal law and customary land rights in French-speaking West Africa, In: "Evolving land rights, policy and tenure in Africa", Toulmin, Camilla and Quan, Julian (Eds), DFI/IIED/NRI, London, pp. 97-122.

Dialla, Basga Emile (2001) : Sécurité foncière et investissement sur la parcelle : Le cas du périmètre aménagé du Sourou (Communication dans le cadre des *Séminaires Scientifiques de l'INSS*, CNRST), Ouagadougou.

Dialla, Basga Emile (2002) : Sécurité foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso : Le désarroi de l'exploitant face aux textes, *Sidwaya* N°4444 du 7 février 2002, pp. 14 et 17, Ouagadougou.

Jacob, Jean-Pierre (2002) : La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones : Le cas du Gwendégué (Centre-Ouest Burkina Faso), Document de Travail de l'Unité de Recherche 095, N°3, IRD-UR Régulations Foncières.

Kaboré, Ibrahima (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., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 162-168, 1-3 Février.

Kaboré, Ibrahima (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.

Le Bris Emile, Le Roy Etienne et Mathieu Paul (1991) : L'appropriation de la terre en Afrique noire (Editions Karthala, Paris).

Legoupil, Jean-Claude (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., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 49-61, 1-3 Février.

Le Roy, Etienne (2001) : Actualité des droits dits « coutumiers » dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'Océan Indien à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle, In : « Retour au foncier », Bulletin de liaison numéro 26, septembre 2001, pp. 33-52, Texte tiré sur Internet.

Marchal, Jean-Yves (1986) : « Vingt ans de lutte antiérosive au nord du Burkina Faso », *Cahiers ORSTOM, Série Pédologie XXII (N°2)* : 173-180.

Mathieu, Paul, Delville, L. Philippe, Paré, Lacinan, Zongo Mahamadou, Ouédraogo Hubert, Baud Julianne, Bologo Eric, Koné Nadine et Triollet Karine (2003) : Sécuriser les transactions foncières dans l'Ouest du Burkina Faso, Dossier n°117, (International Institute for Environment and Development, Programme Zones Arides).

Mauss, Marcel (1968) : Essai sur le don, forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques, In : *Sociologie et Anthropologie*, PUF, Paris.

Merlet, Michel (2002) : Politiques foncières et réformes agraires (Texte introductif proposé par l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement au Forum Social Mondial, 3-4 février 2002, Paris).

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.

Ouédraogo, Souleymane (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., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 132-145, 1-3 Février.

PNGT/MARA (1993) : Document de base sur l'approche gestion de terroirs.

Zouré, Jean Célestin (1993) : La problématique socioculturelle 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., Eds, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 123-131, 1-3 Février.

## **b) Rapports / Etudes :**

« Actualisation du schéma directeur d'aménagement de la vallée du Sourou », (GERSAR, 1105 Avenue Pierre Mendès France, Nîmes, France, Etude réalisée en 1986).

« 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).

Etude de faisabilité pour une opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso (Tallet B., Sanou S., Balac R., Décembre 2000).

MQPA (Ministère de la Question Paysanne), 1988 : Quelques éléments de formation coopérative, Juillet.

« Présentation de l'AMVS et de ses activités », (AMVS, Août 1997).

« Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux : Pratiques et politiques foncières en Afrique rurale », tiré sur Internet au : [www.gret.org/edr/foncier\\_afrique.htm](http://www.gret.org/edr/foncier_afrique.htm) .

« Retour au foncier », Bulletin de liaison numéro 26, septembre 2001, Le Roy, Etienne, Directeur de publication, tiré sur Internet au : <http://sos-net.eu.org/red&s/dhdi/bulletins/bull26.htm> .

« Quel développement pour l'irrigation privée au Burkina Faso ? », Rapport introductif du Séminaire/Atelier de mai 1995, organisé par le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales et celui de l'Eau.

### **c) 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 agrobusiness 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.

### **d) Sites Internet :**

[www.gret.org/edr/foncier\\_afrique.htm](http://www.gret.org/edr/foncier_afrique.htm)  
<http://sos-net.eu.org/red&s/dhdi/bulletins/bull26.htm>