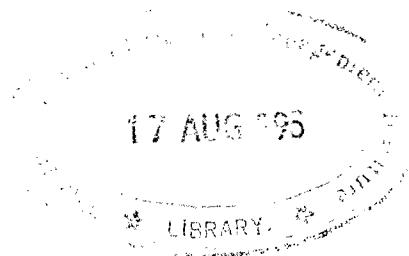


IIMI,  
631.7.3

farmer managed irrigation systems / farmer participation / farmer managed  
~~farmer organization~~ farmer associations

**I.I.M.I.**

Institut International du Management de l'Irrigation



**LES ORGANISATIONS PAYSANNES SONT-ELLES PRETES A  
AUTOGERER LEURS AMENAGEMENTS HYDRO-AGRICOLES ?**

**J.C. LEGOUPIL**  
Représentant Régional de l'IIMI  
Pour l'Afrique de l'Ouest

H 17634

6  
2

**I.I.M.I.**

**International Irrigation Management Institute**

**ARE THE FARMER ORGANIZATIONS READY FOR THE  
SELF-MANAGEMENT OF IRRIGATION SYSTEMS ?**

**J.C. LEGOUPIL**  
IIMI Regional Representative  
For West Africa

# LES ORGANISATIONS PAYSANNES SONT-ELLES PRETES A AUTOGERER LEURS AMENAGEMENTS HYDRO-AGRICOLES ?

---

J.C. LEGOUPIL  
Représentant Régional IIMI  
Pour l'Afrique de l'Ouest

## RESUME

Le désengagement de l'Etat dans les processus de production agricole ou de gestion directe des aménagements hydro-agricoles est devenue une réalité incontournable dans le contexte socio-économique actuel. Ce désengagement des pouvoirs publics ne doit pas être un abandon mais un transfert progressif et raisonné de ses responsabilités et fonctions au profit du secteur privé et des organisations paysannes autonomes. La réussite de ce pari est conditionné par les réponses aux questions suivantes : Les conditions de ce désengagement de l'Etat sont-elles actuellement réunies ? Les organisations paysannes sont-elles prêtes à assumer des responsabilités de management ? Quels seront les rôles et les fonctions de l'Etat pour garantir le bon usage des périmètres et la nécessaire valorisation des investissements consentis ?

Actuellement des contraintes institutionnelles et organisationnelles pénalisent le fonctionnement des organisations paysannes et limitent les performances des périmètres irrigués. Aucune amélioration significative des performances de l'agriculture irriguée au sein des aménagements hydro-agricoles ne sera possible sans que les pouvoirs publics ne décident concrètement et opérationnellement de combler le vide juridique légal et institutionnel qui empêche à la fois les organisations paysannes de gérer rationnellement, équitablement et économiquement les aménagements et les producteurs de s'investir à long terme sur des terrains sur lesquels le régime foncier actuel n'autorise qu'un droit de jouissance précaire.

Un nouveau cadre technique, administratif et juridique doit être élaboré pour permettre aux organisations paysannes de gérer efficacement les aménagement hydro-agricoles.

# ARE THE FARMER ORGANIZATIONS READY FOR THE SELF-MANAGEMENT OF IRRIGATION SYSTEMS ?

---

J.C. LEGOUPIL  
IIMI Regional Representative  
For West Africa

## SUMMARY

The disengagement of the state in the agricultural production process or the direct management of irrigation systems has become an unavertible reality in the present socio-economic context. This disengagement of the authorities should not be a make-off but a gradual and rational turn-over of responsibilities and functions to the benefit of the private sector and autonomous farmer organisations. The success of this challenge depends on the answers to the following questions: Are the conditions of this state disengagement met at present? Are the farmer organisations ready to take up management responsibilities? What will be the roles and functions of the state to ensure good use of the perimeters and the necessary valorization of the allocated funds?

At present the institutional and organizational constraints penalize the functioning of farmer organisations and hinder the performances of irrigated perimeters. No significant improvement of the performances of irrigation will be possible without the authorities concretely and operationally deciding to fill the legal and institutional gap that prevents both the farmers organisations from rationally, and economically managing the sites and the producers from a long-term comitment on plots the present land terme system admits only a short-term tenancy right.

A new technical, administrative and legal framework must be designed to enable the farmer organisations to efficiently manage the developed sites.

Ouagadougou - September 1992

# LES ORGANISATIONS PAYSANNES SONT-ELLES PRETES A AUTOGERER LEURS AMENAGEMENTS HYDRO-AGRICOLES ?

---

**J.C. LEGOUPIL**  
Représentant Régional IIMI  
Pour l'Afrique de l'Ouest

## 1. INTRODUCTION

La mise en oeuvre des plans d'ajustement structurel a profondément modifié l'environnement socio-économique de l'agriculture en Afrique de l'Ouest. Le désengagement de l'Etat est présenté, dans le contexte actuel, comme un préalable nécessaire et incontournable. En ce qui concerne l'agriculture irriguée, le désengagement de l'Etat et le transfert de certaines de ses responsabilités et fonctions ne sera possible qu'en reconnaissant à l'irrigation des objectifs différents selon le contexte socio-économique de son développement, et en créant et en développant un environnement politique, administratif et économique qui rend possible et viable le désengagement de l'Etat au profit du secteur privé et des groupements autonomes de producteurs. Les conditions de ce désengagement de l'Etat sont-elles actuellement réunies ? Les organisations paysannes sont-elles prêtes à autogérer leurs aménagements hydro-agricoles ? Le Projet Management de l'Irrigation, conduit par l'IIMI, au Burkina Faso, depuis 1991 sur un financement de la Banque Africaine de Développement (BAD), et en collaboration avec les institutions nationales concernées ; Office National des Barrages et Aménagements Hydro-agricoles (ONBAH), l'Institut National et d'Etudes de Recherches Agricoles du Burkina Faso (INERA), et sous la tutelle du Ministère de l'Eau, a permis, à partir de l'analyse diagnostic 3aménagements hydro-agricoles d'identifier, au niveau des organisations paysannes, les contraintes institutionnelles et organisationnelles qui limitent les performances générales des aménagements hydro-agricoles et qui, dans l'état actuel des textes légaux et juridiques qui président à l'organisation de ce secteur du monde rural, bloquent toute possibilité d'amélioration.

# ARE THE FARMER ORGANIZATIONS READY FOR THE SELF-MANAGEMENT OF IRRIGATION SYSTEMS ?

---

J.C. LEGOUPIL  
IIMI Regional Representative  
For West Africa

## 1. INTRODUCTION

The implementation of Structural Adjustment Programs has seriously altered the socio-economic environment of agriculture in West Africa. The disengagement of Government is presented in the present context, as a necessary and non-avertible preliminary. With regard to irrigated agriculture, the disengagement of Government and the turn-over of some of its responsibilities and functions will not be possible without the recognition of different objectives to irrigation, according to its socio-economic development context and the creation and development of a political, administrative and economic environment which makes it possible and viable the government disengagement to the benefit of the private sector and self-managed producer groups. Are the conditions of this government disengagement met at present? Are the rural organizations ready to self-manage their irrigation systems? The Project for the Management of Irrigation, run by IIMI, in Burkina Faso since 1991, on African Development Bank (ADB) funds, and in collaboration with the concerned national institutions - Office National des Barrages et Aménagement Hydro-agricoles (ONBAH), i.e., National Office for Barrages and Hydro-agricultural Development, l'Institut National d'Etudes et de Recherches Agricoles du Burkina Faso (INERA), i.e., Burkina Faso Institute for Studies and Research in Agriculture, under the leadership of the Ministry of Water Resources, has made it possible from the diagnostic analysis of the sites, to identify, on the rural organizations level, the institutional and organizational constraints that limit the general performances of the hydro-agricultural development systems and which in the present state of legal and judicial provisions that preside over the organization of this sector of the rural world, jam all improvement opportunities.

## 2. LES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LES AMENAGEMENTS HYDRO-AGRICOLES

### • LES COOPERATIVES : UN MODELE D'ORGANISATION "IMPORTE ET PEU ADAPTE AU CONTEXTE TRADITIONNEL AFRICAIN"

Après l'indépendance, les coopératives ont été considérées, au Burkina Faso, comme un instrument de la politique de développement rural et un moyen de concilier les solidarités traditionnelles avec les impératifs de la modernisation. Ces coopératives ont été le plus souvent copiées sur les modèles occidentaux et ont été imposées aux paysans. En effet, l'attribution d'une parcelle sur un périmètre irrigué est, au Burkina Faso, conditionnée par une adhésion au groupement pré-coopératif ou à la coopérative.

Alors que le principe coopératif est basé sur la solidarité, tous les membres travaillent ensemble pour un objectif commun et décident collectivement de l'utilisation des profits, la société rurale traditionnelle est fortement marquée par les inégalités ; chefferies, féodalités, domination des aînés, soumission des femmes. Cette société traditionnelle fonctionne sur le principe de la réciprocité où chacun profite à tour de rôle de l'organisation collective. De nombreux échecs de politiques de développement agricoles ont eu pour cause la volonté de plaquer, sans adaptation, des recettes exogènes sur des structures traditionnelles toujours fortes et vivantes.

### • LES COOPERATIVES : UN TYPE D'ORGANISATION TRES SOUVENT EN CONFLIT AVEC LE POUVOIR TRADITIONNEL OU RECUPERE PAR LUI

La coopérative regroupe souvent des producteurs venant de plusieurs villages. L'organisation démocratique, basée sur plusieurs unités sociales, est très difficile. Les conflits apparaissent très vite entre ce nouveau pouvoir et le pouvoir traditionnel qui repose sur le village comme unité d'organisation.

Sans contrôle extérieur, l'organisation coopérative passe rapidement sous la domination d'une ou plusieurs personnes socialement dominantes. Cette récupération par le pouvoir traditionnel conduit à

une opposition entre les pratiques sociales, qui jouent un rôle très important dans la société rurale, et les règles de gestion et la transparence indispensables au bon fonctionnement d'une entreprise moderne agricole. Les sociétés rurales traditionnelles ont montré leur relative adaptation à gérer rationnellement une entreprise. Les coopératives agricoles modernes, créées à partir de modèles extérieurs, ont également montré leurs limites. La conciliation de ces deux pouvoirs est l'enjeu des prochaines années pour le développement et l'intensification de l'agriculture dans les aménagements hydro-agricoles.

## 2. FARMER ORGANIZATIONS IN THE IRRIGATION SYSTEMS

- COOPERATIVES : AN ORGANIZATION MODEL "IMPORTED AND NOT FIT TO AFRICAN TRADITIONAL CONTEXT".

After independence, cooperatives, have been considered in Burkina Faso as an instrument of the rural development policy and a means to conciliate the traditional solidarities and modernization requirements. These cooperatives have been, most of the time, copied from Western models and imposed to the peasants. As a matter of fact, the granting of a plot in an irrigated perimeter, in Burkina Faso, depends on one's adherence to the pre-cooperative association or the cooperative.

Whereas the cooperative principle is based on solidarity - all members work together towards a common objective and collectively decide on the use of profits - the traditional rural society is strongly marked with inequalities: chieftancies, feudalities, elders domination, women submission. This traditional society lives on the principle of reciprocity where everyone in turn takes advantage of the collective organization. Many failures in agricultural development policies stem from wanting to plagiarize, without any adjustment, foreign recipes on still strong and lively traditional structures.

- COOPERATIVES : AN ORGANIZATION TYPE, VERY OFTEN IN CONFLICT WITH THE TRADITIONAL POWER OR EXPLOITED BY IT

The cooperative often regroups producers hailing from many villages. The democratic organization, based on many social units, is very difficult. Conflicts very quickly arise between this new power and the traditional power which is based on the village as an organization unit.

With no external control, the cooperative organization quickly goes under the domination of one or many socially dominant people. This overtaking by the traditional power leads to an opposition between the social practices, which plays a significant role in the rural society, and the management rules and transparency essential to a good running of a modern agricultural enterprise. The traditional rural societies have proved their relative maladjustment in rationally managing an enterprise. The modern agricultural cooperatives, built out of external patterns have also shown their limits.

The conciliation of the two powers is the stake of the next years for the development and intensification of agriculture on the irrigation schemes.



• **LES COOPERATIVES : UN VIDE JURIDIQUE, INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL**

De nombreux textes\*<sup>1</sup>, d'ordre législatif, administratif et organisationnel, se sont succédés dans le but d'assurer la bonne conduite et la gestion des périmètres irrigués. On peut en déduire, a priori, que beaucoup de considérations ont été accordées à la problématique des aménagements hydro-agricoles en général. Cependant, après ce constat global, on se rend compte que peu de ces textes ont été adoptés, les autres sont restés sous forme de projets, plus ou moins discutés. De plus, il y a eu défaillance dans la mise en oeuvre desdits textes, quand ils ont été adoptés, et dans leur finalisation, pour ceux qui ont été suspendus au stade de projets.

Dans un contexte (a) de la non-finalisation de certains textes, (b) de l'absence de textes d'application pour d'autres, ou (c) de l'insuffisante diffusion de ceux qui sont en vigueur, tant au niveau des institutions étatiques, non-étatiques que paysannes, on rencontre les situations suivantes :

- un vide juridique et institutionnel (aucun cadre de référence);
- la référence à aucun texte quand ils existent;
- le manque de rigueur dans l'application des textes.

Beaucoup de dérives et de dysfonctionnements constatés sur les périmètres relèvent des carences dans le contrôle et le suivi des actions de la coopérative par le comité de gestion, les institutions d'appui et les organes de la coopérative elle-même. C'est la conséquence de l'absence de textes légaux, de l'imprécision des attributions, du manque d'information par rapport à la gestion des aménagements hydro-agricoles et de la responsabilisation insuffisante des différents acteurs.

Les diverses formes d'appuis dont ont bénéficié les coopératives auraient dû leur permettre de s'initier et de se perfectionner en matière d'organisation et de gestion. La réalité est de constater, après 25 ans d'existence, qu'il existe de grandes faiblesses d'ordre statutaire, structurel et en matière de gestion et d'information.

• **LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES TERRES ET LE REGIME FONCIER SONT PEU PROPICES AU DEVELOPPEMENT ET AU RENFORCEMENT DU POUVOIR COOPERATIF**

Au sein des périmètres irrigués, les exploitants disposent souvent de petite surface de l'ordre de 25 ares. Le revenu tiré de ces parcelles irriguées est secondaire et ne permet pas de développement d'une entreprise autonome. Le revenu principal vient de l'agriculture pluviale. Dans ce contexte, le paysan n'a aucun intérêt à trop s'engager dans l'organisation coopérative du périmètre qui est très exigeant sur le plan du travail, et décevant, compte tenu des injustices foncières et sociales qui sont très souvent la règle dans les périmètres. Les paysans préfèrent faire prévaloir l'esprit de famille sans affronter, en prenant en compte les principes coopératifs, les pouvoirs traditionnels à tendance féodale qui

---

\*1) Voir Annexe 1.

• **COOPERATIVES : A LEGAL, INSTITUTIONAL AND ORGANIZATION CAP**

Many legal provisions, of legislative, administrative and organizational order, were made out one after the other in order to ensure a good running and management of the irrigated perimeters. It can be inferred, a priori, that the question of irrigation systems as a whole has been given many considerations. However, after this global assesment, one can realize that few of these legal provisions have been adopted, some having remained under the form of projects, more or less discussed on. Besides, there have been some shortcomings in the implementation of the said legal provisions, for those which were adopted and, for those which were suspended at their project stages, in their finalizing.

In the context of (a) non-finalizing of some provisions, (b) lack of enactment for some others, or (c) insufficient diffusion of the enforced ones, on governmental, non-governmental as well as rural institutions levels, the following cases are met:

- a legal and institutional gap (no reference outline);
- the reference to no legal provision when they exist;
- the lack of rigour in the enactment of provisions.

Many drifts and dysfunctionings observed on the perimeters are due to some deficiencies in the control and follow-up of the cooperative actions by the management committee, the back-up institutions and the instruments of the cooperative itself. It is the consequence of the lack of legal provisions, the vagueness of appointments, the lack of information as to the management of the hydro-agricultural development sites and the insufficient responsabilization of the various participants.

The various forms of support the cooperatives had should have enabled them to initiate and improve themselves in the field of organization and management. The evidence to be noted is that, after 25 years of existence, there exist large weaknesses of statutory and structural order and in the field of management and information.

• **LAND ALLOTMENT CONDITIONS AND REGULATIONS ARE NOT VERY PROPICIOUS TO THE DEVELOPMENT AND STRENGTHENING OF THE COOPERATIVE POWER**

Within the irrigated perimeters, the farmers are often allotted a little area of about 25 acres. The income earned from these irrigated plots is secondary and does not allow the development of any private venture.

The main income comes from rainfed cropping. In this context the farmer has no interest in hard joining the perimeter cooperative organization which is very exacting in terms of work and disappointing, considering the social and land regulation injustices that, very often prevail within the perimeter. The farmers would rather make good the family feeling without facing, by considering the cooperative principles, the feudality inclined traditional powers that rule the rural world and that try

régissent le monde rural et qui tentent d'investir le nouveau pouvoir coopératif pour "bloquer l'usage rationnel et équitable de l'aménagement".

L'Etat supportant les investissements initiaux liés aux aménagements, il est fait obligation aux producteurs, simples attributaires de parcelles, de s'organiser en groupements pré-coopératifs puis, ultérieurement, en coopérative. L'attribution des terres se fait, après des enquêtes socio-économiques, par une commission spéciale à laquelle participent les représentants des pouvoirs publics, le Centre Régional de Promotion Agro-Pastorale (CRPA), le maître d'oeuvre de l'aménagement (généralement l'ONBAH), etc... Les critères essentiels de l'attribution sont : l'adéquation entre la force de travail du candidat et la superficie attribuée ; la préexistence d'une exploitation sur le lieu du nouvel aménagement. Les exploitants des terres avant aménagement sont prioritaires dans les attributions, mais ne reçoivent aucune indemnisation pour l'expropriation. Cette politique foncière rigide ne prévoit pas de cadre juridique (Bail de jouissance garantissant une certaine pérennité dans le cadre d'un règlement précis d'exploitation des terres) ni d'incitation pour les investissements privés.

A l'issue de l'attribution des parcelles, un comité de gestion et une organisation collective paysanne doivent être mis en place pour diriger les activités du périmètre. En réalité :

- \* Très peu de comités de gestion ont été mis en place. Leur rôle aurait dû être de gérer les terres collégialement avec le conseil d'administration de la coopérative et l'encadrement.
- \* Dès leur installation, les exploitants ont opté pour une organisation collective de type coopératif qui a acquis le titre de coopérative en 1968, dirigée par un conseil d'administration. Des statuts et un règlement intérieur standard ont été proposés pour réglementer la vie de la coopérative. Ces textes n'ont jamais été adoptés officiellement.

#### • LA DIFFICULTE D'UNE ACTION COLLECTIVE ORGANISEE AU SEIN DES COOPERATIVES

Le périmètre irrigué est une structure complexe à buts multiples dans lequel interviennent différents partenaires aux objectifs et stratégies divers. La cohésion est difficile à promouvoir et la résistance au changement importante. Toute action de changement ou d'amélioration technique, aussi bonne soit-elle dans l'absolu, pourra être à l'origine de tensions et avoir un effet négatif si elle est plaquée sur la réalité du périmètre, si l'on n'a pas anticipé sur les modifications organisationnelles induites. Pour éviter ces effets, il importe de se donner les moyens d'une compréhension préalable et approfondie du fonctionnement du périmètre. La méthode de l'analyse stratégique répond à cette nécessité.

Dans le cas du diagnostic social des périmètres, l'utilisation de l'analyse stratégique a permis de comprendre le fonctionnement réel et l'organisation informelle de ces aménagements. L'étape suivante sera d'élaborer un projet de changement avec la participation des différents acteurs impliqués dans le périmètre à partir de la restitution du diagnostic

to enter the new cooperative power and "jam the rational and fair use of the site".

The government bearing the initial investment cost for the works, the producers mere plot beneficiaries are instructed to organized themselves in pre-cooperattive groups and later on in cooperatives. The allotment of the plots is carried out, upon socio-economic inquiries, by a special committee to which government representatives, le Centre Régional de Promotion Agro-pastorale (CRPA), i.e., Regional Center for Agro-pastoral Promotion, the foreman of the works (generally ONBAH), etc. The allotment main criteria are: the adequacy between the labour power of the applicant and the area allotted; the pre-existence of a farm on the new site. The former farmers of the site are given priority during the allotment process but no compensation is given them for expropriation. This rigid policy makes no legal provision (farming lease, granting a certain perennality as part of a precise land exploitation regulations), or any incitement to private investments.

After the allotment of the plots, a management committee and a rural collective organization are set to supervise the site activities. As a matter of fact:

- \* Very few management committees have been set. Their role should have been to manage the areas jointly with the cooperative board and the monitoring units.
- \* The moment they get settled, the farmers opted for a collective organization of the cooperative type which acquired the status of cooperative in 1968, headed by a board. Statutes and standard rules have been proposed to regulate the cooperative life. These provisions were never passed.

#### • THE HARDNESS OF AN ORGANIZED COLLECTIVE ACTION WITHIN THE COOPERATIVES

The irrigated perimeter is a multi-purpose complex structure in which intervene different partners of various goals and strategies. Cohesion is difficult to promote and resistance to change is material. Any action of change or technical improvement, no matter how good it is in the absolute, may be a source of tensions and carry a negative effect if it is checked up on the reality of the area, if no anticipation is done on the induced organizational modifications. To avert these effects it is essential to provide for previous and thorough understanding of the functioning of the perimeter. The strategic analysis method meets that necessity.

In the case of social diagnostic the use of stractegic analysis has made it possible to understand the actual functioning and the informal organization of these sites. The next step will be to draw up an project together with the various partners implied in the site, based on the

et en association avec les propositions techniques des chercheurs hydrauliciens et agronomes du projet.

L'analyse stratégique, menée sur le périmètre de Mogtédou, au Burkina Faso a mis en évidence l'opposition entre les stratégies individuelles et la stratégie de la coopérative. Les enjeux et les intérêts divergent et l'objectif commun de gestion de l'irrigation ne suffit pas à effacer tous les clivages. Ainsi, les prélèvements clandestins d'eau par pompage ou siphonnage dans le canal primaire se font au détriment de l'irrigation des parcelles aval. La mise en culture de nouvelles parcelles, ainsi irriguées par des prélèvements anarchiques, se fait sans aucune réaction apparente de la coopérative. Les pistes, routes, drains sont également mis en culture sans que la coopérative ne veuille ou ne puisse intervenir. La distribution de l'eau, initialement basée sur un tour d'eau, à partir des canaux tertiaires, est maintenant totalement désorganisée et l'aiguadier répond au jour le jour aux pressions des exploitants les plus influents. Compte tenu des conditions de l'accès à la terre, de la précarité des conditions d'exploitation et de l'insécurité de cette exploitation, il y a une mauvaise perception chez l'exploitant de ce qui est individuel et de ce qui est collectif. L'indiscipline, la désorganisation, la non-motivation, le refus de prendre en compte le moyen et le long terme pour se limiter à un système d'exploitation de survie, en sont les conséquences. Lorsque l'action collective est indispensable les producteurs l'adoptent à certaines conditions :

- Il doit y avoir un intérêt financier évident et immédiat (ou à court terme) ;
- Lorsque cette tâche collective est indispensable à leur fonctionnement individuel ;
- Lorsque le type d'organisation collective est librement consenti.

Le sociogramme réalisé à partir de l'analyse du fonctionnement du périmètre de Mogtédou montre la nature des relations qui affectent l'organisation rationnelle et sociale. La nature des relations entre les différents acteurs permet d'identifier les dysfonctionnements et permet également de trouver les clefs d'entrée pour l'amélioration du fonctionnement.

(Sociogramme en Annexe 2)

#### **• DES INTERVENTIONS DE L'ETAT PEU ADAPTEES A L'ENCADREMENT ET AU CONTROLE DES COOPERATIVES**

La responsabilité de la mise en valeur des aménagements (mise en culture, entretien) incombe aux agriculteurs organisés en groupements précoopératifs ou en coopératives. La coopérative est aussi chargée d'assurer la gestion du périmètre (recouvrement des redevances, achat des intrants, commercialisation ...). L'encadrement des périmètres est assuré au Burkina Faso par les Centres Régionaux de Promotion Agro-pastorale (CRPA). Ces centres sont placés sous la tutelle du Ministère de l'agriculture. Le Projet management de l'irrigation a montré, lors de la

restoration of the diagnostic and together with the project hydraulic researchers and agronomists' technical proposals.

The strategic analysis, carried out on different sites in Burkina Faso has brought to light the opposition between the individual strategies and the cooperative strategy. The stake and the interests differ and the common goal - management of irrigation - is insufficient to delete all rifts. So, the unauthorized off-takes of water by pump or siphon from the primary canal are done to the detriment of the downstream plots irrigation. The exploitation of new plots, so irrigated by anarchistic water uses, is done without any obvious reaction of the cooperative. The tracks, roads, drains are equally cultivated without the cooperative willing or being able to intervene. The water supply, initially on water-turn basis, from the tertiary canals is now completely disorganized and the ditchrider, day after day, abides by the most influent farmers' pressures. Considering the land access conditions, the precariousness of exploitation conditions and the insecurity of this exploitation, there come an ill perception from the farmer of what is individual from what is collective. Indiscipline, disorganization, non-motivation and the refusal to consider medium and long range to be limited to a subsistence farming are the outcomes. When collective action is essential the producers adopt it under a number of conditions:

- There should be an evident and immediat (or short term) financial interest.
- When this collective task is essential to their individual functioning.
- When the collective organization type is freely agreed on.

The sociogram drawn from the functioning analysis of the Mogtedo site shows the sort of relations that affects the rational and social organization. The nature of the relations between the various participants makes it impossible to identify the dysfunctionings and it also allows the finding of the keys to functioning improvement.

(sociogram in appendix 2)

**• STATE INTERVENTIONS NOT WELL SUITABLE FOR THE COOPERATIVE MONITORING AND CONTROL**

The farmers, organized in pre-cooperative groups and cooperatives, are answerable for the use (planting and upkeeping) of the sites. The cooperative is also responsible for the management of the area (recovery of dues, purchase of inputs, marketing...). In Burkina Faso, the technical monitoring of the developped perimeters is in the hands of the Centres Regionaux de Promotion Agro-pastorale (CRPA). These centers work under the Ministry of Agriculture. The project for the management of irrigation showed, during the diagnostic analysis phase, that the permanent technical

phase analyse-diagnostic, que l'appui technique permanent effectué par les encadreurs du CRPA (1 à 2 encadreurs par périmètre) était nécessaire et profitable aux producteurs pendant les 2 ou 3 premières années de la mise en culture du périmètre. Ensuite, les producteurs, qui se révèlent avoir une capacité étonnante d'assimilation des thèmes techniques, ne trouvent pas l'appui souhaité chez les encadreurs et ceux-ci perdent beaucoup de leur crédibilité, de leur autorité et donc de leur efficacité.

Un encadrement technique léger et ponctuel sur des thèmes précis est alors suffisant. Par opposition à l'appui technique, la formation des producteurs et des responsables de la coopérative aux principes et méthodes de gestion est pratiquement inexistante. Seul le Projet Sensibilisation a travaillé sur ce thème mais avec des moyens insuffisants pour avoir un impact au niveau national. Il y a donc une complète révision à faire en matière d'encadrement des aménagements hydro-agricoles et, face à des producteurs qui régulièrement atteignent voire dépassent des rendements de 4 à 6 tonnes de riz à l'hectare, il faut maintenant privilégier l'appui à l'organisation et à la gestion.

### 3. CONCLUSION

Aucune amélioration significative des performances de l'agriculture irriguée au sein des aménagements hydro-agricoles ne sera possible sans que les pouvoirs publics ne décident concrètement et opérationnellement de lever le flou juridique légal et institutionnel qui empêche à la fois les organisations paysannes de gérer rationnellement, équitablement et économiquement les aménagements et les producteurs de s'investir à long terme sur des terrains sur lequel le régime foncier actuel n'autorise qu'un droit de jouissance précaire.

Peut-on faire évoluer les sociétés traditionnelles ? Faut-il persévérer dans la recherche d'adaptation des coopératives au contexte socio-culturel de nos pays ? Quel cadre Administratif et juridique faut-il créer ? Quel environnement économique faut-il mettre en place ? Quel formation et appui faut-il dispenser pour concilier un monde rural traditionnel, divers, et hétérogène avec les impératifs d'une structure moderne de gestion ? Les textes officiels actuels qui président à la création et au fonctionnement des organisations paysannes sont nombreux, parfois contradictoires, souvent méconnus. Ils doivent être revus et harmonisés pour devenir les fondements concrets des organisations paysannes responsables des aménagements hydro-agricoles.

support ensured by the CRPA monitors (1 to 2 monitors per area) was necessary and beneficial to the producers during the first 2 or 3 years of exploitation of the perimeter. Moreover, the producer that shows an astonishing capability of assimilating technical themes do not get the needed support from the monitors and they loose much of their credibility, their authority and hense their efficiency.

A light and punctual monitoring on definite themes is therefore enough. As opposed to the technical support, the training of the producers and the leaders of the cooperative in the principles and methods of management is virtually non-existent. With insufficient means to score an impact at national level. Therefore, in terms of monitoring the sites, there is need of a thorough reconsideration. Moreover, with producers that score or even exceed 4 to 6 tons/ha of rice yields, there is a need to privilege the support in organizatin and management.

### 3. CONCLUSION

No significant betterment of the achievements in irrigated agriculture can be possible within the irrigation development sites without the authorities deciding, concretely and operationally, to clear the legal and institutional wooliness that prevents the rural organizations from rationally, fairly and economically managing the sites and the producers from a long term commitment on lands on which the present land tenure system admits only a precarious tenancy.

Can we develop the traditional societies? Shall we perseverer in the search of cooperatives adaptation to the socio-cultural context of countries? What administrative and judicial background shall we design? What training and support shall we dispense to conciliate a traditional, varying and heterogeneous rural world with the requirements of a modern management structure? The present official legal provisions that preside over the setting up and the functioning of farmer organizations are many, sometimes contradictory, often unknown. They must be re-examined and harmonized and become the concrete foundation of farmer organizations responsible for irrigation systems.



Ce sont tous ces aspects divers mais importants qui devront être pris en considération pour répondre au défi du développement rural de la prochaine décennie. Les plans d'ajustement structurel ne pouvant réussir que (1) s'ils tiennent le plus grand compte des réalités sociologiques et culturelles (2) si leur application est accompagnée de mesures d'appui appropriées et suivie sans complaisance par des analystes indépendants, et (3) si des ajustements sont apportés dès qu'une dérive notable est décelée entre les résultats observés et ceux prévus.

En particulier les textes officiels et leur décret d'application devront traiter des points suivant :

### 3.1. DES ASPECTS LEGAUX ET INSTITUTIONNELS DES ORGANISATIONS PAYSANNES, POUR LEUR PERMETTRE

- De disposer des statuts leur conférant une personnalité morale reconnue et un règlement intérieur leur donnant une autorité indiscutable.
- De fonctionner démocratiquement selon des règles administratives, comptables et financières qui assurent le bon fonctionnement et la transparence nécessaire à toute entreprise moderne.
- De s'appuyer sur des unités sociales homogènes, pour limiter, ou tout au moins, réglementer la compétition et l'opposition entre le pouvoir coopératif et le pouvoir traditionnel.

### 3.2. DU REGIME FONCIER SUR LES AMENAGEMENTS

L'Etat supporte intégralement les importants investissements initiaux liés aux aménagements (Barrage, infrastructures hydrauliques de l'aménagements, parcellaire, planage...). Le coût est de l'ordre de 6 à 7 millions CFA par hectare aménagé plus l'investissement lié aux études et à la réalisation du barrage.

Dans ce contexte, l'Etat ne peut rester absent tant au niveau de la réglementation du foncier que dans le suivi et l'évaluation des performances techniques et financières de l'exploitation de l'aménagement. Il est inconcevable qu'un aménagement de plusieurs centaines de millions de FCFA payé par la collectivité nationale, puisse être confié, sans suivi et sans contrôle, à une organisation paysanne aussi bien organisée soit-elle.

Le rôle de l'Etat doit donc être redéfini, dans le contexte du Plan d'ajustement structurel, où l'Etat doit se désengager des interventions directes au niveau de la production. De façon urgente, l'Etat doit prendre des initiatives pour débloquer la situation tant au niveau du foncier qu'au niveau du contrôle des coopératives.

There are the aspects, diverse but important, that should be taken into consideration to take up the challenge of rural development over the next decade. The structural Adjustment Programs will succeed only if (1) they most seriously consider the sociological and cultural realities, (2) their implementation is followed by appropriate support measures and pursued with no complaisance by independent analysts and (3) adjustments are made as soon as a noticeable drift is detected between the noted results and the projected ones.

In particular the official provision and their enforcement decrees must provide for the following:

### 3.1. THE LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF RURAL ORGANIZATIONS to permit them:

- To have statutes conferring them an acknowledged legal entity with rules and regulations granting them an unquestionable authority.
- To democratically function according to administrative, accountable and financial rules which grant a smooth running and the transparency necessary to any modern enterprise.
- To rely on homogeneous social units, to limit, or at least control, rivalry and opposition between the cooperative power and the traditional power.

### 3.2. A LAND TENURE SYSTEM

The state fully bear the initial important investments related to the sites (dam, irrigation scheme, plotting, grading...). The cost is about 6 to 7 million FCFA per developed hectare plus investment related to the studies and realization of the dam.

In this context, the state cannot stay away from the land tenure system nor from the monitoring and evaluation of the technical and financial achievements of the site exploitation. It is unconceivable that a site of hundreds of millions FCFA worth, paid by national community, be entrusted, with no monitoring and control to the rural organization however organized it may be.

The role of the state must then be redefined in the context of the Structural Adjustment Programme, where the state is to phase-out direct interventions at production level.

Le régime foncier des terres, au sein des périmètres, doit concilier la notion de propriété initiale de l'Etat en tant qu'investisseur, avec la sécurité de jouissance à moyen ou long terme de l'exploitant (Bail, contrat...) dans le respect d'un règlement, et la possibilité d'accès à la propriété soit pour les exploitants en place par le paiement de la redevance soit pour les privés qui souhaiteraient investir dans l'irrigation.

### 3.3. DU ROLE DE L'ETAT DANS LE CONTROLE ET LE SUIVI DES COOPERATIVES

Le contrôle du fonctionnement technique, institutionnel et financier des coopératives est nécessaire et indispensable. C'est le rôle de l'Etat au travers du Ministère de tutelle. Si cette autorité de tutelle n'a pas les moyens d'effectuer cet audit (annuel ou semestriel) elle doit le sous-traiter à des bureaux privés spécialisés.

L'autorité de tutelle gardant, en tout état de cause, le pouvoir de sanction lié aux conclusions de l'Audit - licenciement du Bureau - amendes, etc.. L'application du code pénal doit être effective. Il faut donc, très rapidement, préciser les procédures de contrôle et de suivi que l'Etat doit mettre en place pour garantir, à la fois, la pérennité de l'aménagement et la bonne gestion de la coopérative. Il n'est pas juste ni bon que la collectivité nationale fasse, toujours, les frais de la mauvaise gestion de coopératives autonomes et responsables.

Aucune amélioration de la productivité du secteur irrigué ne sera possible sans cette phase préalable et indispensable de réflexion, de proposition concrètes et de tests d'adaptabilité des propositions à la réalité du terrain.

The land tenure system within the site must combine the notion of initial ownership of the state as investor and the assurance of a medium or long term tenancy for the farmer (lease, contract...).

This arrangement will be in pursuance of a regulation and the possibility of access to the area either by the settled farmers through a rate payment base or by individuals wishing to invest in irrigation.

### 3.3. THE ROLE OF THE STATE IN THE CONTROL AND FOLLOW-UP OF COOPERATIVES

The control of the cooperatives technical, institutional and financial functioning is necessary and essential. This is the role of the state through the Ministry in charge. If this entrusted authority has no means to carry out the audit (annual or six-monthly), it must subcontract with qualified consultants.

The authority in charge keeps, in any case, the power of penalty related to the audit outcomes - dismissal of the executive board - fines etc.. The application of the penal code would be effective. Therefore, the control and monitoring procedures the state would set in place must be rapidly and precisely defined to ensure both the perennality of the site and the efficient management of the cooperative. It is not fair nor good that the national community always bear the consequences of the mismanagement of autonomous and responsible cooperatives.

No improvement of productivity in the irrigated sector will be possible without a prior and essential phase of reflexion, concrete proposals and field tests to check the adaptabilities of the proposals with field realities.

## ANNEXE 1

### Objets et chronologie des textes législatifs administratifs organisationnels et des événements importants touchant directement ou indirectement les périmètres hydro-agricoles

1. 1960 Décret n° 59-PRES-AGRI-COOP du 17 Février 1960 portant création des comités de gestion des périmètres hydro-agric.
2. 1963 Loi 29/63/AN du 24 Juillet 1963 autorisant le gouvernement à réserver pour l'Etat une partie des terres ayant fait l'objet d'aménagement spéciaux....
3. 1966 Décret n° 214/PRES/DEV.T du 15 Juin 1966 modifiant le décret n° 59/PRES/AGRI-COOP du 17 Février 1960.
4. 1967 Construction du périmètre de Mogtêdo, attribution des parcelles (38).
5. 1968 Les exploitants de Mogtêdo acquièrent le titre de coopérative (cependant sans document des projets d'agrément ; ils cherchent actuellement à régulariser leur situation. A l'époque des projets de statuts et de règlement intérieur types avaient été proposés sur le plan national mais n'ont pas été approuvés.
6. 1973 Arrêté n° 9/AGRI-EL/CAB du 5/09/1973 fixant les conditions d'attribution d'exploitation des terres ayant fait l'objet d'aménagement hydro-agricole.
7. 1983 Décret n° 83 0259/CSP/PRES du 29 Juin 1983 fixant les conditions d'attribution des parcelles de terrain sur les périmètres hydro-agricoles (adopté).
8. 1984 Ordonnance n° 84-050/CNR/PRES du 4 Août portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.
9. 1985 Décret n° 85-404/CNR/PRES du 4 Août 1985 portant application de la réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.
10. 1987 La stratégie de développement et de valorisation des périmètres irrigués au Burkina Faso (adopté en 1987).

## Suite Annexe 1

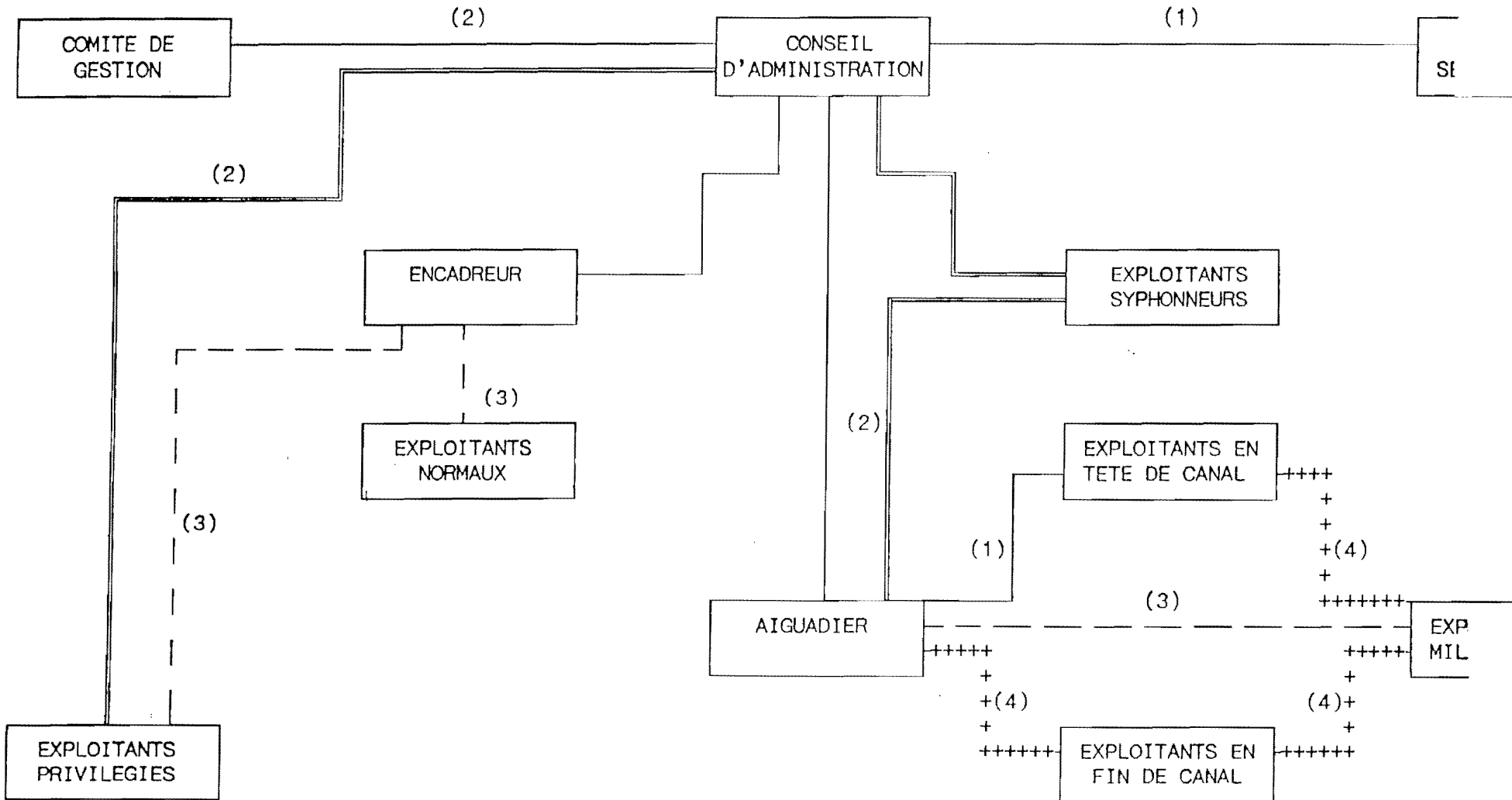
11. 1990 ZATU n° AN VII 0035/FP/PRES 18 Mai 1990 portant statut général des groupements pré-coopératifs et sociétés coopératives au Burkina Faso, Raabo conjoint n° AN VIII ../FP/AGRI-EL/ACP/-EAU/MF/MAT/MET du 9 Août 1990 portant approbation des cahiers de charges sur l'exploitation de périmètres hydro-agricoles, des terres aménagées pour cultures pluviales et de terres pastorales aménagées.
12. 1991/92 Relecture de la RAF afin de l'harmoniser avec la Zatu et les cahiers de charges.

En dehors de ces textes on recense les projets de textes suivants, ayant été plus ou moins discutés :

13. Arrêté n° 63...15/DR fixant les critères de priorité pour l'instruction des demandes d'attribution des terres par le comité d'attribution ou le comité de gestion sur les périmètres hydro-agricoles;
14. Décret n° 73/040/PM/AGRI-EL portant modification de l'article 2 du décret n° 214/PRES/DEV-T du 15 Juin 1966 portant composition et attribution des comités de gestion des périmètres d'aménagements;
15. L'arrêté n° 83 - /18/DR fixant la composition et les attributions des comités de gestion des périmètres hydro-agricoles ;
16. Décret n° 82/0134/CMRPN/PRES/MDR portant Institution des redevances sur les périmètres hydro-agricoles ;
17. Loi n° 1/73/AN portant statut des organisations à caractère coopératif et précoopératif en Haute-Volta ;
18. Ordonnance n° 83-21/CSP/PRES/IR portant statut des organisation à caractère coopératif et précoopératif en Haute-Volta.

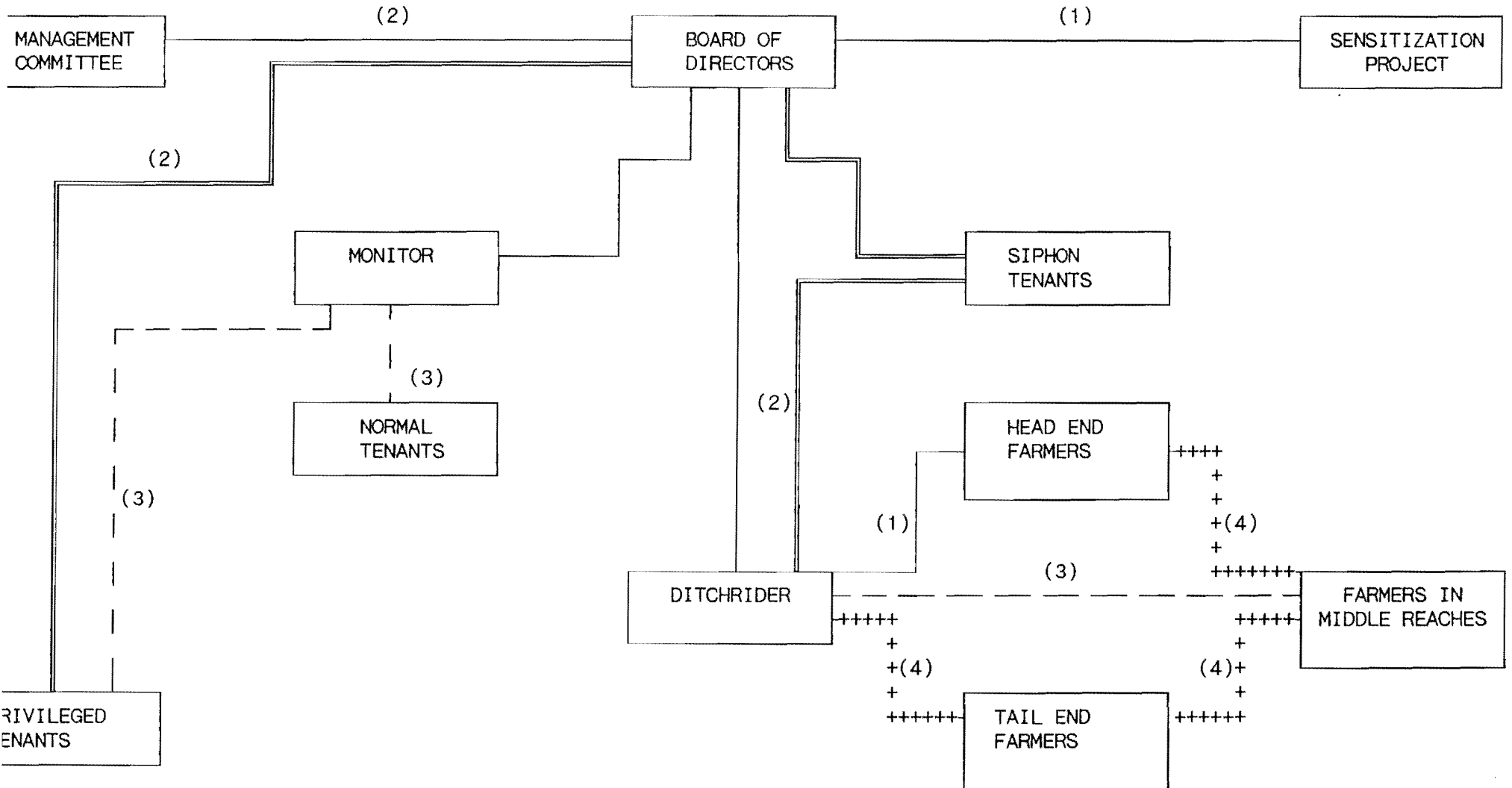
# ANNEXE 2

**SOCIOGRAMME DES RELATIONS SUR LA PLAINE IRRIGUEE DE MOGTEDO  
ENQUETE EFFECTUEE DE NOVEMBRE A FEVRIER 1991-1992**



## APPENDIX 2

### SOCIOGRAM OF RELATIONSHIPS ON THE MOGTEDO IRRIGATION SCHEME NOVEMBER TO FEBRUARY 1991-1992 SURVEY





Légende du sociogramme Moqtédo - Enquête Novembre-Février 1991-1992 :

- 1) (——) Relations bonnes qui montrent que les acteurs sont satisfait de leurs prestations et de leur assistance réciproque.
- 2) (====) Relations de complicité entre des acteurs qui entendent obtenir et jouir de privilège obtenir une parcelle supplémentaire ou siphonner l'eau des canaux. Cette relation est d'autant plus facilitée que des exploitants privilégiés ou ces siphonneurs ont une forte représentation dans le conseil d'administration et qu'ils bénéficient de la complicité de l'aiguadier.
- 3) (- - -) Relations appréciées comme étant tendues et qui abouties à des frustrations.
- 4) (+++++) Relations conflictuelles conduisant à de réelles difficultés entre les acteurs. Ces difficultés s'expliquent soit par des contraintes physiques du réseau qui nuisent à une bonne distribution de l'eau, soit par les effets pervers des pratiques de l'Aiguadier et des paysans privilégiés qui pénalisent l'irrigation des parcelles des autres paysans.

Key to the Mogtedo Sociogram - November - February 1991-1992 inquiry

- 1) (————) Good relations that show the participants are satisfied with their performance and their mutual assistance.
- 2) (=====) Complicity relation between the participants who wish to get and make good the privilege of acquiring a supplementary plot or siphoning the water from the ditches. This relation is all the more easy because the privileged farmers or siphoners have a large representation in the Board of Directors and also they enjoy the ditchrider's complicity.
- 3) (-----) Relations considered as strained and leading to frustrations.
- 4) (++++++) Conflictual relations leading to serious difficulties between participants. These difficulties are due to either the physical constraints of the scheme which impede the distribution of water or the perverse effects of the ditchrider and privileged farmers practices which penalize the irrigation of the other farmers' plots.