

**LES ORGANISATIONS PAYSANNES SONT-ELLES PRÊTES
À AUTOGÉRER LEURS AMÉNAGEMENTS
HYDRO-AGRIcoles ?**

Jean-Claude **LEGOUPIL**
Représentant Régional de l'IIMI
Pour l'Afrique de l'Ouest

La mise en oeuvre des plans d'ajustement structurels 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 de ses 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 (PMI/BF) est conduit par l'IIMI, au Burkina Faso, depuis 1991, sur un financement de la Banque africaine de développement (BAD). Le PMI/BF collabore avec les institutions nationales concernées par l'irrigation : l'Office national des barrages et des aménagements hydro-agricoles (ONBAH), l'Institut national d'études et de recherches agricoles du Burkina Faso (INERA), sous la tutelle du Ministère de l'Eau. Le PMI/BF a permis, à partir de l'analyse-diagnostic d'aménagements hydro-agricoles, d'identifier, au niveau des organisations paysannes, les contraintes institutionnelles et organisationnelles qui limitent les performances 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.

I. LES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LES AMENAGEMENTS HYDRO-AGRICOLES

1.1. Les Cooperatives : un Modèle d'Organisation "Importé et peu Adapté 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 cooperative.

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.

1.2. Les Cooperatives : un Type d'Organisation très Souvent en Conflit avec le Pouvoir Traditionnel ou Récupéré par lui

La coopérative regroupe souvent des producteurs venant de plusieurs villages. L'organisation démocratique, basée sur plusieurs unités sociales, a été 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 de 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 inadaptation 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.

1.3. Les Coopératives : un Vide Juridique Institutionnel et Organisationnel

De nombreux textes (voir annexe 1), d'ordre législatif, administratif et organisationnel, se sont succédés, dans le but d'assurer la bonne conduite et la gestion des périmètres irrigués. L'analyse du mouvement coopératif, au Burkina Faso, fait ressortir une instabilité de son cadre juridique qui a évolué au gré des changements politiques sans d'ailleurs que les décrets d'application de ce cadre puissent suivre le même rythme. On peut en déduire, a priori, que beaucoup de considération a été accordée à la problématique des aménagements hydro-agricoles en général. Cependant, après ce constat global, on se rend compte que, quelle que soit l'époque à laquelle on se réfère, 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.

Actuellement, le fonctionnement des aménagements hydro-agricoles est régi par un nombre limité de textes officiels :

- les Textes portant Réorganisation agraire et foncière (RAF) du 4 Juin 1991 (Zatu 039 et Kilj 0328) ;

- Le texte portant Statut général des groupements pré-coopératifs et sociétés coopératives au Burkina Faso (Zatu n° 35 du 18 Mai 1990) ;

- Le cahier des charges sur l'exploitation des périmètres

hydro-agricoles des terres aménagées pour cultures pluviales et des terres pastorales aménagées (Raabon° 001 du 9 Août 90).

Ces textes doivent être harmonisés, en vue de lever leurs incohérences, leurs contradictions et leurs insuffisances. Ce travail pourrait s'effectuer dans le cadre d'une commission d'harmonisation interministérielle.

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 vingt-cinq (25) ans d'existence, qu'il existe de grandes faiblesses d'ordre statutaire, structurel en matière de gestion et d'information.

1.4. Les Conditions d'Attribution des Terres et le Regime Foncier sont peu Propices au Développement et au Renforcement du Pouvoir Coopératif

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 le 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 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 tributaires de parcelles, de s'organiser en groupement pré-coopératifs puis, ultérieurement, en coopératives. L'attribution des terres se fait, après des enquêtes socio-économiques, par une commission spéciale au sein de laquelle siègent les représentants des pouvoirs publics, le Centre régional de promotion agro-pastorale (CRPA), le maître-d'œuvre 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.

La RAF prévoit maintenant un cadre juridique pour la délivrance de titres de jouissance divers (permis d'occuper, permis d'exploiter, bail, acquisition en pleine **propriété**). Les conditions d'application de ces dispositions ne sont malheureusement pas claires et la délivrance des titres de jouissance n'est pas effective. Le manque de sécurité foncière sur les aménagements est un facteur limitant à l'investissement personnel du producteur sur la parcelle qui lui a été attribuée.

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 sont effectifs. 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. Les statuts et le règlement intérieur standards, qui ont **été** proposés, pour régler la vie de la coopérative, n'ont jamais été adoptés officiellement.

1.5. La Difficulté d'une Action Collective Organisée au Sein des Cooperatives

Le **périmètre** irrigué est une structure complexe à buts multiples dans lequel interviennent différents partenaires aux objectifs et aux **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. **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.

Sur le périmètre de Mogtédou, au Burkina Faso, cette démarche 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, les routes et les 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 deau, 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 Mogiédo, montre la nature des relations qui affectent l'organisation rationnelle et sociale. La nature des relations entre les différents acteurs permet d'en identifier les dysfonctionnements et permet également de trouver les clefs **d'entrée pour** l'amélioration du fonctionnement. (Sociogramme en Annexe 2)

1.6. Des Interventions de l'Etat peu **Adaptées** à l'Encadrement et au **Contrôle** des Cooperatives

La responsabilité de la mise en valeur des aménagements (mise en culture, entretien) **incombe** aux agriculteurs organisés en groupements pré-coopératifs 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 CRPA. Ces centres **sont** placés sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales. Le PMI/BF a **montré**, lors de la phase d'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 aux **méthodes** de gestion est pratiquement inexistante. Quelques rares projets

ont 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. 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.

II. LEVER LE FLOU

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 de façon opérationnelle 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 lesquels 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 financement et quel appui faut-il dispenser, pour concilier un monde rural 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.

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 suivies sans complaisance par des analystes indépendants, (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 suivants :

2.1. Des Aspects Légaux 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 avec le pouvoir coopératif et le pouvoir traditionnel.

2.2. Du Régime Foncier sur les Aménagements

Dans le contexte socio-économique actuel, l'objectif de l'Etat est de transférer, aussi rapidement que possible, la responsabilité de la gestion de l'aménagement soit aux organisations paysannes, soit, dans certaines situations, au secteur privé. Le transfert de propriété doit être possible entre l'Etat et le groupement ou entre l'Etat et le producteur. Le nouveau régime foncier, au sein des périmètres, doit concilier les droits de l'Etat en tant qu'investisseur avec la sécurité de jouissance, à moyen et long terme, pour l'exploitant (bail, contrat ...) dans le respect d'un règlement et la possibilité d'accès à la propriété.

Ce processus de transfert de gestion, voire de **propriété**, ne peut être que progressif. Il doit s'inscrire dans un nouveau cadre administratif et juridique. Il faut donc, de façon urgente, revoir et harmoniser les textes existants pour gérer le foncier et :

- Harmoniser, selon les régions les droits fonciers coutumiers (clan, famille, individu) avec le droit moderne.

- Prévoir des contrats d'exploitation à moyen et long terme au sein des aménagements.

- Prévoir des voies de transfert de propriétés de l'Etat vers les groupements et/ou vers les producteurs, l'Etat gardant, par le biais de la société foncière, un droit d'arbitrage et de préemption permettant le contrôle de l'évolution du foncier.

- Autoriser la délivrance de "titre foncier" à durée déterminée ou indéterminée. Ce qui permettrait aux opérateurs économiques "privés" d'investir dans ce secteur et de participer à la relance du développement de l'agriculture irriguée.

- Autoriser, par un cadre juridique adapté, les investissements "étrangers".

2.3. Du rôle de l'Etat dans le Contrôle 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, de effectuer cet audit (annuel ou semestriel) soit directement, soit par sous-traitance 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 cooperative. Il n'est pas juste ni bon que la collectivité nationale fasse, toujours, les frais de la mauvaise gestion de coopératives autonomes et responsables.

ANNEXE 1

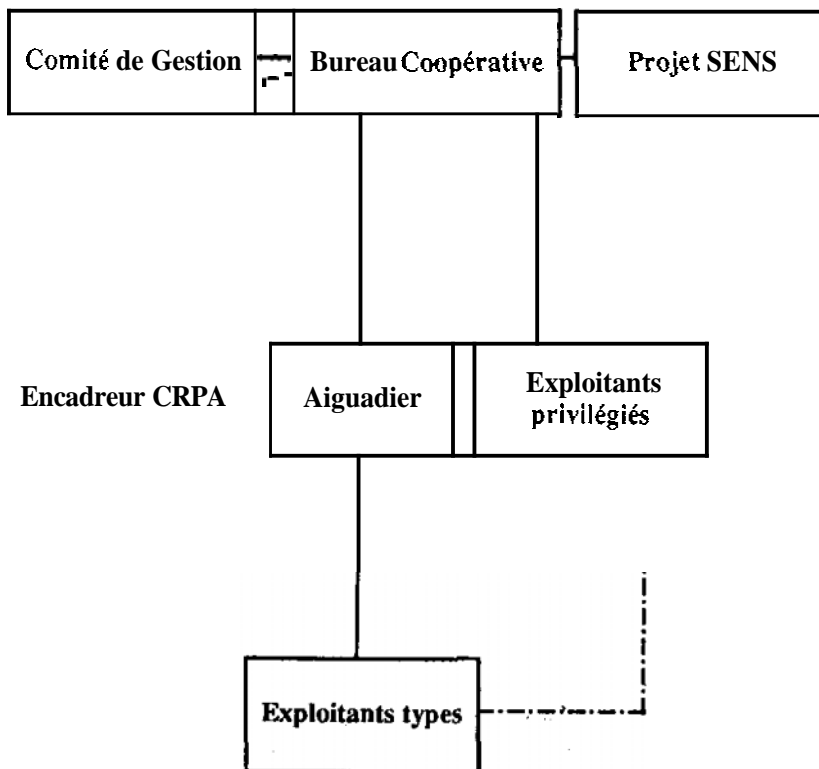
**OBJETS ET CHRONOLOGIE DES TEXTES LÉGISLATIFS
ADMINISTRATIFS ORGANISATIONNELS ET
DES EVENEMENTS IMPORTANTS TOUCHANT DIRECTEMENT
OU INDIRECTEMENT LES PÉRIMETRES HYDRO-AGRICILES**

1. 1960 Décret n° 59-PRES-AGRI-COOP du 17 Février 1960 portant création des comités de gestion des périmètres hydro-agricoles.
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'aménagements 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 Mogtédò, attribution des parcelles (38).
5. 1968 Les exploitants de Mogtédò acquièrent le titre de coopérative (cependant sans document de 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 Zam et les cahiers de charges.

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

13. 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. 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 organisations à caractère coopératif et précoopératif en Haute-Volta.



Légende :

- Relation de collaboration
- Relation faible
- . - . Relation conflictuelle