

Economie politique autour des grands barrages

Le cas du barrage de Bagré,
Burkina Faso

Edmond Kaboré et Serge Alfred Sédogo

Rapport pays

Novembre 2014

Alimentation et agriculture

Mots clés:

Barrages, Irrigation, Analyse d'économie
politique, Politiques agricoles

A propos des auteurs

Edmond Kaboré et Serge Alfred Sédogo, consultants

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les principaux interlocuteurs de l'administration publique et privée et de la société civile qui ont permis de construire la perspective historique du processus de décisions à Bagré. Par ailleurs, ils gardent une grande reconnaissance à l'égard de la facilitation du programme national de l'UICN au Burkina Faso ainsi que de l'appui scientifique et technique de l'IIED qui ont permis la conduite de ce travail jusqu'à son à terme.

Publication du Groupe Ressources Naturelles de l'IIED

Le Groupe Ressources Naturelles a pour but de construire des partenariats, de renforcer les capacités et de promouvoir des processus de prise de décisions éclairés pour une utilisation équitable et durable des ressources naturelles. Notre priorité est la gestion et le contrôle locaux des ressources naturelles et autres écosystèmes.

Publié par l'IIED, Novembre 2014

Edmond Kaboré et Serge Alfred Sédogo. 2014. *Economie politique autour des grands barrages: Le cas du barrage de Bagré, Burkina Faso*. IIED Rapport pays. IIED, London.

<http://pubs.iied.org/14642IIED>

ISBN: 978-1-78431-111-7

International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK
Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
email: info@iied.org
www.iied.org

 @iied

 www.facebook.com/thelIED

Plus de publications sont disponibles à télécharger sur
www.iied.org/pubs

Nous chercherons à mieux comprendre l'économie politique à l'appui des grands barrages au Burkina Faso – les raisons pour lesquelles ils sont construits, qui les soutient et qui s'y oppose, et comment sont prises les décisions concernant leur utilisation et par qui (p. ex. par les petits producteurs, l'agro-industrie ou les deux). Nous sommes particulièrement intéressés par les connaissances et les preuves qui éclairent (ou non) ces décisions, afin de déterminer s'il existe des points d'entrée qui permettraient à la GWI de nouer un dialogue avec les décideurs d'une manière plus efficace.

Table des matières

Résumé	4	5 Vers une option d'entrepreneuriat agricole pour les grands barrages : l'étape d'un pôle de croissance à Bagré	29
1 Introduction	6		
1.1 Contexte de la recherche	7	5.1 La justification du changement d'option politique	30
1.2 Objectifs de l'étude de cas	7	5.2 L'apparition d'un nouveau concept : le pôle de croissance	31
1.3 Méthodes utilisées	7	5.3 La transition : coexistence des deux modèles à Bagré	31
2 Le contexte	10	5.4 L'échafaudage d'une politique nationale favorable	33
2.1 Bref aperçu sur le Burkina Faso	11	6 Conceptualisation des processus de décision à Bagré	38
2.2 Profil de la zone de Bagré	11	6.1 Les constats généraux	39
3 La phase pilote du projet Bagré	15	6.2 Compréhension du modèle de fonctionnement	40
3.1 La justification	16	7 Conclusions, recommandations	41
3.2 Les politiques à l'œuvre	16	Références	43
3.3 La conception du périmètre	16	Annexe 1 : Personnes-ressources rencontrées	45
3.4 La gestion du périmètre pilote	17	Acronymes	47
4 La conception de la première phase de 2 100 ha du projet Bagré	18		
4.1 Le contexte historique du projet Bagré	19		
4.2 La première tranche de 600 ha de la première phase	19		
4.3 La seconde tranche de 1 500 ha de la première phase	24		

Résumé

Avec l'option prise par le gouvernement de réaliser un pôle de croissance à Bagré, la Maîtrise d'ouvrage de Bagré (MOB) a connu une mutation importante au plan institutionnel, organisationnel, technique et financier.

A l'origine du projet Bagré, plusieurs acteurs ont été mobilisés au côté de l'Etat pour mener les réflexions sur les options d'aménagement afin d'assurer la viabilité économique et sociale des investissements et pour concrétiser les différents plans de financement qui ont été conçus.

A l'analyse des faits, il apparaît que ce long processus a permis de réaliser, depuis la mise en eau du barrage intervenue en 1992, 2 100 ha au titre de bailleurs classiques et 1 200 ha en 2010, soit un total de 3 380 ha si l'on tient compte des 80 ha aménagés dans le cadre du projet pilote entre 1982 et 1984. Ces réalisations présentent naturellement un décalage important par rapport au potentiel disponible évalué à 30 000 ha.

Les différentes phases de réalisation de la composante agricole sont échelonnées comme suit.

La première phase a été lancée avec la réalisation des études détaillées d'exécution, de mise en œuvre et d'élaboration des dossiers d'appel d'offres des travaux. Cette phase commencée en 1980-1981 s'est achevée en 1988 par l'élaboration des différents avant-projets détaillés (APD) et du dossier d'appel d'offres (DAO) des travaux du barrage et de la centrale électrique.

La deuxième phase du projet, débutée en 1988 et achevée en 1993, a été caractérisée par le lancement des appels d'offres des travaux du barrage, de la centrale, de la ligne électrique et l'exécution desdits travaux. La mise en eau du barrage a eu lieu en juillet 1992 et son inauguration officielle par les autorités burkinabè le 13 janvier 1994.

La troisième phase du projet, qui a couvert la période de 1998 à 2007, a consisté essentiellement en la réalisation du volet agricole par la mise en œuvre d'une première phase de 2 100 ha en rive gauche du Nakambé, puis de mesures d'accompagnement identifiées dans le cadre du schéma d'aménagement du pourtour du lac de Bagré et de mise en valeur de la retenue par le développement de la pêche.

Le premier schéma de financement du volet agricole a été mis en place en décembre 1995 grâce à l'appui de la CFD et de la CEE. Ce schéma a permis le financement de la toute première tranche irriguée d'une superficie de 600 ha couvrant le périmètre pilote de 80 ha.

Les travaux d'aménagement d'un second périmètre de 1 200 ha en rive droite ont débuté en novembre 1995 avec l'appui technique et financier de la République de Chine de Taïwan. L'approche de mise en valeur retenue est identique à celle qui a été adoptée pour la première tranche de 680 ha d'aménagement en rive gauche. Tous ces aménagements sont depuis lors entièrement réalisés et mis en valeur.

Bien que des tentatives aient été amorcées de développer l'agrobusiness dès 1997 sur le périmètre de Bagré, le modèle d'exploitation de type paysannat a structuré la conception et la mise en valeur des exploitations agricoles de 1982 à 2010.

Le modèle du paysannat poursuit son élan depuis les années de sécheresse de 1974, où la culture de riz pour l'autosuffisance alimentaire constituait un axe majeur des politiques agricoles au niveau national, régional et international. Cette option en faveur du paysannat à Bagré a trouvé un terreau favorable en 1980 à travers le projet AVV (Aménagement des vallées des Voltas) qui se proposait d'installer des colons, volontaires, venus des terres dégradées du plateau mossi pour mettre en valeur les terres fertiles et peu peuplées des vallées débarrassées de l'onchocercose. Ce projet a été conçu dès 1975 et les déplacements se sont échelonnés pendant plus de 15 ans. En 1980, c'est à l'AVV qu'a été confiée l'installation des premiers producteurs à Bagré sur une superficie pilote de 80 ha.

En 1993, quand les études de faisabilité relatives à l'aménagement des 2 100 ha de Bagré ont repris, les bailleurs de fonds ont réclamé la mise en place d'une nouvelle organisation institutionnelle jouissant d'une autonomie financière et chargée de la gestion du périmètre ; la Maîtrise d'ouvrage de Bagré fut ainsi créée pour accompagner le financement, la réalisation, la mise en valeur et l'entretien des périmètres jusqu'en 2010.

A partir de cette date, la MOB a été disqualifiée pour poursuivre son expérience parce que la question de la rentabilité financière des exploitations a refait surface et est devenue un critère incontournable pour favoriser l'appel à des ressources extérieures et l'implication du capital privé national et international. Pourtant, au début du projet Bagré, cette question n'était pas d'actualité car les prix du riz étaient administrés et les producteurs bénéficiaient d'un prix fixe bord champ. Sous le contrôle des autorités de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale), l'Etat a libéralisé les prix du riz et la situation des producteurs est devenue précaire, fragilisant du même coup la viabilité économique de

l'ensemble du modèle paysan mis en place. Toutes les évaluations aujourd'hui insistent sur la faillite du système, en oubliant qu'elle était programmée depuis le début. En effet, les études de base ont conclu que « même dans l'hypothèse la plus favorable, il est donc très difficile de justifier le projet d'un point de vue strictement économique, d'autant plus que le taux de rentabilité estimé n'a pas tenu compte de la valorisation de certains avantages déjà cités qui sont difficilement quantifiables, tels que la santé, l'éducation, la fixation en zone rurale, et l'amélioration du niveau de vie des populations bénéficiaires ». En d'autres termes, la valorisation des aménagements par la production de riz uniquement n'était pas avantageuse.

Pour redresser cette situation, l'Etat a choisi de développer un pôle de croissance à Bagré, conformément à la SCADD et avec la bénédiction de la Banque mondiale. Il entend par ce biais aménager 18 000 ha environ en 2017 en attirant utilement l'investissement du « gros » capital national et étranger qui doit coexister avec le modèle du paysan qui trouve sa place dans ce nouveau schéma. Mieux, le document de projet de la Banque mondiale [*Project appraisal document on a proposed grant in the amount of SDR 71 million (US\$115 million equivalent) to Burkina Faso for a Bagré Growth Pole Project, May 27, 2011*] parie sur une composante rizicole importante à Bagré.

La présente étude retrace toutes les évolutions du projet Bagré à travers les processus de décision afin d'identifier, dans le meilleur des cas, les enjeux qui ont justifié les choix opérés et les différents points de vue et opinions exprimés – ou empêchés de l'être – dans le processus. Il apparaît que la mémoire des processus est difficile à établir au regard de la mobilité des acteurs et d'un archivage souvent approximatif des documents historiques du projet.

En tout état de cause, les résultats de l'étude reflètent l'état des informations qui ont été collectées. Sur la base des réflexions qui ont été menées, l'étude tente de conceptualiser les processus à Bagré comme suit.

1. Le cadrage régional, africain et international fixe le cadre des *tendances majeures* (l'air du temps) mais il fixe également le degré de liberté du pays. Il est le fait d'institutions et d'organisations régionales, africaines et internationales ainsi que des bailleurs de fonds (FMI, Banque mondiale, FAO, G8...), fortement marqués par les idéaux de démocratie, de libéralisme, de globalisation et de mondialisation.
2. Le régime politique du Burkina Faso est un régime de type présidentiel, si bien que l'orientation politique du président assise sur l'idéologie du parti Etat décrit le potentiel des *innovations* à conduire dans le cadre de son mandat.
3. Le gouvernement à travers le premier ministre porte les innovations dans le but de créer une *dynamique homogène intersectorielle*.
4. Les ministères ouvrent des *perspectives sectorielles* en s'appuyant sur les grandes tendances et les innovations en cours dans le pays et dans le monde.
5. Le secteur privé, dans le cadre du partenariat « arrangé » avec le secteur public, s'implique pour créer les conditions de la *performance* (maximisation) des programmes et projets sectoriels en rapport avec le marché.
6. La société civile, très souvent associée dans la définition des politiques, des stratégies et des programmes au niveau sectoriel, n'est pas porteuse d'idéologie, mais elle porte dans certaines situations de savoirs capitalisés (UICN, AITB) des programmes et projets (ROPPA) qui optimisent *la transparence et l'équité* dans la mise en œuvre des programmes et projets sectoriels pour tenir compte des bénéficiaires et des victimes.
7. Les petites exploitations familiales, jadis au centre des préoccupations de l'Etat à travers la promotion et le financement tous azimuts du paysan, semblent se situer aujourd'hui à la périphérie des nouveaux enjeux, pour se contenter de mesures d'accompagnement afin de réussir leur attelage à l'économie de marché (*les obligés*).

Au regard de la situation actuelle et dans le but d'optimiser la coexistence des deux modèles d'exploitations à Bagré, l'étude formule les recommandations suivantes.

- R1** : Asseoir une stratégie pour accroître l'offre de connaissances par une diffusion ciblée auprès des acteurs impliqués dans le processus de décision à Bagré.
- R2** : Elaborer un système de suivi pour observer l'articulation entre les deux modèles en identifiant les maillons compatibles et incompatibles, les points de rupture.
- R3** : Travailler à faire de la CFD et du ROPPA des intermédiaires crédibles de la diffusion de l'information en provenance ou en direction de Bagré.
- R4** : Conformer l'élaboration des TDR aux directives du CCRE (Centre de coordination des ressources en eau) sur les bonnes pratiques dans la réalisation des grands ouvrages.

Introduction



1.1 Contexte de la recherche

L'IIED a pour rôle de générer et de diffuser des connaissances pour appuyer la prise de décision et les politiques qui soutiennent le développement durable. Dans ce cadre, il a entrepris de tester un *outil de diagnostic*, élaboré par les chercheurs de l'Overseas Development Institute (ODI) du Royaume-Uni, qui évalue de façon plus systématique les interactions entre les politiques, le pouvoir, les connaissances et les intermédiaires qui président à la prise de décision dans le contexte du développement.

Si la pertinence de l'outil de diagnostic est confirmée par les différentes études de cas entreprises par l'IIED, il pourrait être appliqué utilement par les chercheurs de l'IIED pour éclairer la conception et la stratégie adoptée des recherches. En outre, ses partenaires, tels que l'UICN ainsi que les parties prenantes des études de cas, seraient en mesure d'utiliser l'information pour améliorer les processus de génération et d'utilisation des connaissances au sein de leurs organisations.

1.2 Objectifs de l'étude de cas

Il y a maintenant plusieurs années que l'IIED travaille sur la gouvernance, l'économie et les impacts des grands barrages par le biais de la Global Water Initiative (GWI). La GWI recueille des preuves, au moyen d'une recherche-action et d'études sédentaires, sur l'économie des grands barrages, leurs impacts sur les moyens d'existence, la répartition des bénéfices qui en découlent, les questions liées au régime foncier et à l'allocation des terres et, plus récemment, la promotion d'un environnement porteur pour l'agriculture familiale sur les sites des grands barrages. De nouveaux barrages sont planifiés et construits, bien qu'il n'y ait guère de preuves que les barrages existants aient atteint le potentiel de production que l'on attendait d'eux au moment de leur construction. De toute évidence, il existe des aspects politiques de la prise de décisions concernant les grands barrages qui ne sont pas clairement exprimés dans le discours officiel. Nous chercherons à mieux comprendre l'économie politique à l'appui des grands barrages au Burkina Faso – les raisons pour lesquelles ils sont construits, qui les soutient et qui s'y oppose, et comment sont prises les décisions concernant leur utilisation et par qui (p. ex. par les petits producteurs, l'agro-industrie ou les deux). Nous sommes particulièrement intéressés par les connaissances et les preuves qui éclairent (ou non) ces décisions, afin de déterminer s'il y a des points d'entrée

qui permettraient à la GWI de nouer un dialogue avec les décideurs d'une manière plus efficace.

La présente étude traite de la production de riz par les petits producteurs en se focalisant sur le cas du barrage de Bagré qui connaît actuellement une nouvelle approche dans la mise en valeur des ouvrages hydrauliques, dite « pôle de croissance », après avoir tout récemment expérimenté celle de l'agrobusiness.

Les questions spécifiques abordées sont les suivantes.

1. **Choix des cultures.** L'étude tentera de comprendre comment la réglementation / la politique concernant le choix des cultures (riz seulement / pas de maraîchage pour les exploitations familiales, mais une liberté de choix pour l'agrobusiness) s'est développée dès la conception du barrage. Quelles étaient les influences ? Quelles connaissances / analyses / informations / preuves étaient utilisées pour décider de la culture du riz uniquement pour les petits producteurs ? Et comment est-ce que les changements se sont opérés progressivement en faveur d'une libéralisation des acteurs et des choix de cultures ? Qu'est-ce qui a joué fondamentalement dans le processus de changement ?
2. **Choix des bénéficiaires / attributaires des parcelles irriguées.** L'étude s'intéressera également à discerner quelles ont été les arguments et les savoirs qui ont abouti au modèle actuel de Bagré Pôle, dont l'intention est d'attirer des investisseurs de moyenne et grande échelle pour cultiver le périmètre en voie de développement ? Par ailleurs, les acteurs qui se sont montrés très influents dans cette option seront identifiés et leurs motivations analysées.

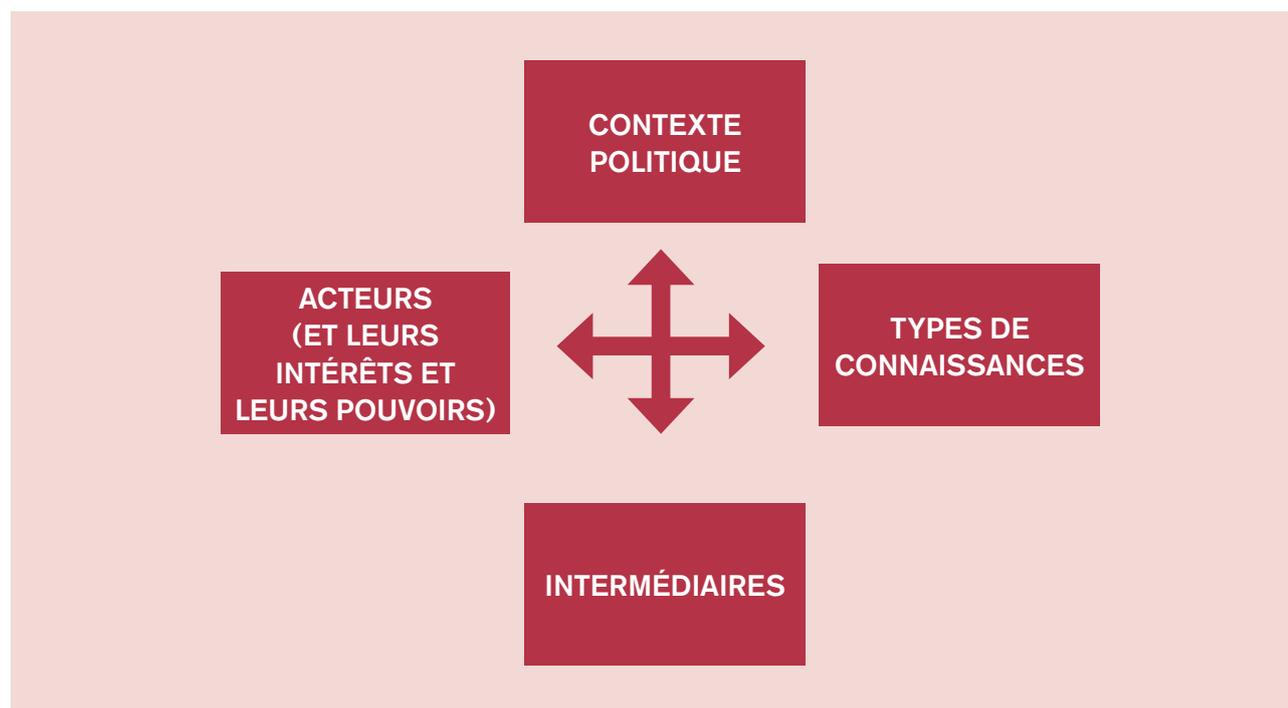
1.3 Méthodes utilisées

Cadre de l'ODI

Les analyses réalisées dans cette étude sont conduites en ayant en toile de fond le format de l'outil de diagnostic ODI¹, qui met en relation le contexte politique, les acteurs, les types de connaissances et les intermédiaires. Il s'agit de comprendre comment ces quatre éléments s'allient pour créer (ou entraver) une prise de décision fondée sur la preuve. Pour chacun de ces quatre éléments, nous proposons un certain nombre de questions (qui devront être adaptées au contexte propre à l'étude de cas), autour des axes suivants.

¹ Voir <http://www.odi.org.uk/publications/7214-knowledge-policy-power-international-development-practical-framework-improving-policy> et <http://www.odi.org.uk/publications/6408-knowledge-policy-power-international-development-practical-guide> pour plus de détails sur l'outil.

Figure 1



Contexte politique. Comment les principales décisions concernant la construction et l'utilisation des grands barrages sont-elles prises ? Quels sont les systèmes gouvernementaux officiels et que se passe-t-il en réalité ? Qui se fait le mieux entendre dans les débats politiques ? Quels sont les contrôles et les garde-fous en place pour s'assurer que les voix plus timides peuvent se faire entendre ? Par exemple, existe-t-il des systèmes qui veillent à ce que les préoccupations des communautés et agriculteurs locaux soient prises en compte ainsi que celles des citoyens ordinaires, ou encore celles des groupements écologistes ?

Acteurs. Comment les intérêts des différents acteurs coïncident-ils ou entrent-ils en conflit ? Existe-t-il des systèmes de valeurs et des convictions profondes qui affectent ces interactions ? Qui est considéré comme crédible dans les débats politiques ? Qui influence qui ? Cela comprend aussi bien les acteurs publics que non gouvernementaux, y compris les bailleurs de fonds.

Types de connaissances. Quels types de connaissances sont utilisés dans les débats politiques et dans la prise de décision ? D'où viennent ces connaissances ? Qui y a accès ? Quel type ou quelle source de connaissances prévaut ?

Intermédiaires. Il s'agit des personnes ou des organisations qui traduisent les connaissances dans des formats qui sont accessibles à différents types d'utilisateurs (par exemple, les ONG ou les organisations de médias qui résument les conclusions des recherches sur les impacts des grands barrages).

Y a-t-il des intermédiaires – des organisations ou des particuliers – dont le travail porte précisément sur l'interface entre les connaissances et les politiques ? Comment travaillent-ils et quel effet ont-ils ?

La recherche documentaire et les entretiens

Pour répondre à toutes ces questions, l'étude s'est attachée à collecter des documents et à réaliser des interviews auprès des personnes qui ont joué à un moment donné un rôle important dans la prise de décision en rapport avec notre sujet.

Les données ont été collectées aussi bien au niveau des ministères en charge de l'agriculture et des aménagements hydro-agricoles que de Bagré Pôle. Par ailleurs, un fonds documentaire collecté par l'UICN dans le cadre de l'étude sur la valeur actuelle nette du projet Bagré a été reversé à cette étude (cf. liste bibliographique en annexe).

Les interviews nous ont conduits à rencontrer des personnes qui ne sont plus aux affaires mais aussi des personnes qui sont aujourd'hui au premier plan dans le pilotage de Bagré Pôle (cf. liste des personnes rencontrées en annexe).

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres. Il y a tout d'abord la difficulté d'application de l'outil sur des périodes lointaines où la mémoire fait défaut à tous les niveaux dans la reconstitution de l'historique.

Certaines questions précises ou de détail sur l'outil ODI ne peuvent trouver de réponses que si les acteurs en cause peuvent être ciblés avec netteté, malheureusement certains acteurs ne sont plus aux affaires aujourd'hui et restent difficiles à identifier.

Une autre difficulté réside dans le fait que la motivation et l'intérêt de l'acteur évoluent dans le temps et l'espace.

Toutes ces difficultés ont souvent limité les investigations entreprises pour comprendre réellement la motivation des acteurs, les intérêts qui étaient en jeu et connaître le détail des connaissances utilisées.

Analyse, rédaction

Le rapport s'est situé dans une mise en perspective historique du projet Bagré afin de discerner les évolutions majeures enregistrées au cours de son cycle de vie. A cet égard, les différentes phases relatives à la mise en valeur des périmètres ont été analysées en rapport avec les modèles qui ont été promus, à savoir : paysannat, agrobusiness et pôle de croissance.

Pour chaque type de modèle, l'étude aborde la problématique au regard des différents éléments de l'outil ODI que sont : le cadre institutionnel, les politiques à l'œuvre, les influences, les connaissances, les analyses, les informations et les intermédiaires.

L'analyse de l'information collectée a mis en évidence trois phases importantes du projet dans le développement de sa composante agricole. Il s'agit de la phase pilote, de la phase de réalisation des 2 100 ha subdivisée en deux tranches de 600 ha et de 1 500 ha et enfin de la phase actuelle qui correspond à la promotion du pôle de croissance.

Les chapitres du rapport correspondent à ces trois phases.

Le contexte



2.1 Bref aperçu sur le Burkina Faso

Le Burkina Faso est un pays situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, avec une superficie de 274 000 km².

En termes de population, selon l'Institut national des statistiques et de la démographie (INSD), le Burkina Faso comptait 15 730 977 habitants² en 2010, avec une croissance démographique forte de 3,1 % par an. Les principales caractéristiques de cette population composée de 52 % de femmes et 48 % d'hommes sont sa jeunesse (les jeunes de moins de 15 ans représentent 47 %) et sa ruralité (77 % vivent en milieu rural). En outre, cette population reste marquée par un fort taux d'analphabétisme et de malnutrition. [Programme national du secteur agricole (PNSR 2011-2015), juillet 2012]

Pays sahélien au climat essentiellement semi-aride, le Burkina Faso est confronté à des conditions agro-écologiques relativement difficiles en raison de la péjoration climatique et de la pression anthropique croissante. Près de la moitié (46 %) du territoire est soumise au phénomène de la dégradation des terres (disparition du couvert végétal, fragilisation et appauvrissement des sols, érosion et baisse des nappes phréatiques...) (FAO, 2007). La pluviométrie est dans son ensemble faible (environ 1 200 mm dans le Sud-Ouest et 300 mm dans le Sahel annuellement), irrégulière et mal répartie. Ces dernières années, on observe une baisse tendancielle de cette pluviométrie

avec un déplacement des isohyètes du nord vers le sud du pays et une conséquence négative sur la nappe souterraine dont le niveau enregistre une baisse. Ces phénomènes placent de plus en plus le pays dans une situation de stress hydrique. Les terres, les ressources en eau, les ressources pastorales, les ressources forestières, fauniques et halieutiques sont les principales ressources naturelles sur lesquelles le Burkina Faso fonde en grande partie son développement économique et social. Ainsi, la croissance économique du pays est pour une bonne partie fonction de l'évolution de l'activité agricole, qui elle-même reste très dépendante de la variabilité de ces conditions agroclimatiques.

2.2 Profil de la zone de Bagré

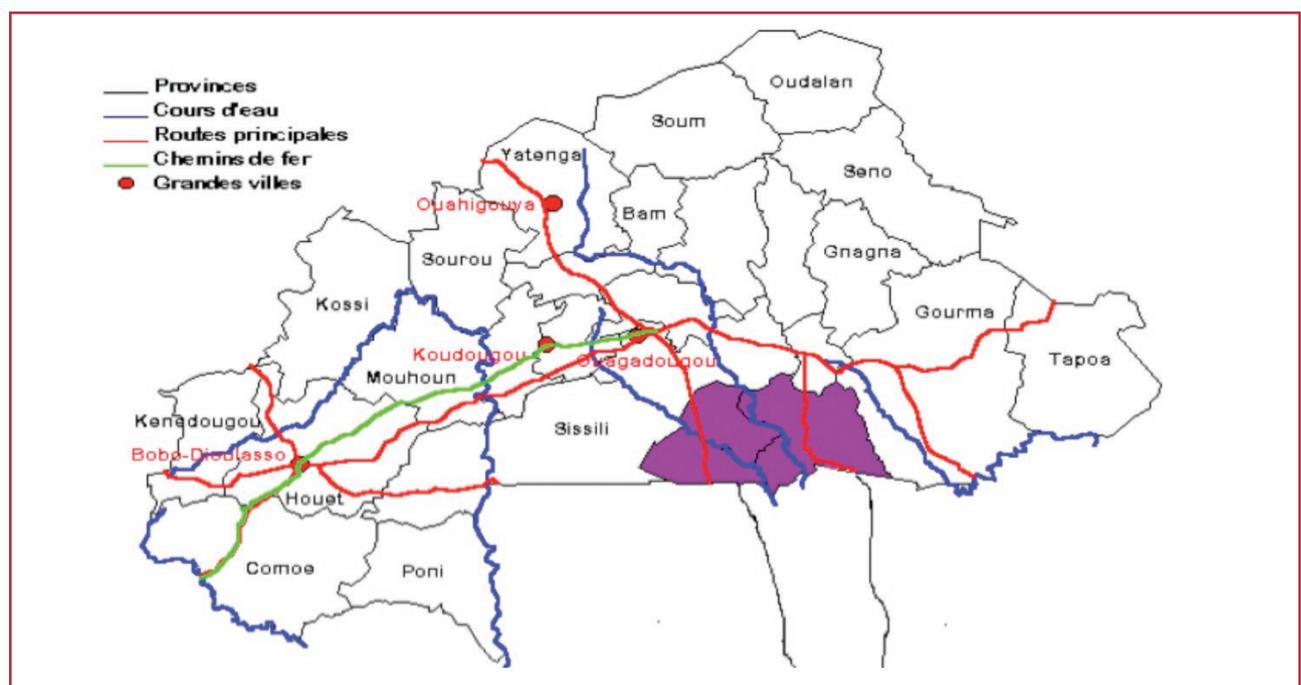
Le projet Bagré : les différentes composantes

Le barrage hydro-électrique

La commune de Bagré est située à environ 240 km de Ouagadougou suivant l'axe Ouagadougou-Koupéla-Tenkodogo-Bittou et à 30 km et 50 km respectivement des frontières du Ghana et du Togo.

La zone de Bagré était connue à cause de la pandémie de l'onchocercose qui frappait les populations de la zone.

Figure 2. Carte administrative du Burkina Faso



² Projection à partir des données du Recensement général de la population et de l'habitat de 2006, qui donnait une population de 14 017 262 habitants.

Le barrage de Bagré a été réalisé de 1989 à 1992 et sa réception définitive est intervenue en 1994. Il a une longueur de digue de 4,3 km et le plan d'eau en période de crue peut atteindre 80 km de long, avec une capacité de 1,7 milliard de m³ d'eau. En fonction du niveau d'eau, quand la hauteur atteint les 235,10 mètres, un évacuateur à ciel libre commence à déverser le trop-plein d'eau qui continue à couler en direction du Ghana.

Il est équipé d'une centrale de 16 MW composée de groupes de type Kaplan qui fonctionnent concomitamment et produisent chacun 8 MW en période de crue.

La composante agricole

La composante agricole est décrite comme suit. [Rapport d'étude sur la valeur actuelle du barrage de Bagré et le bilan financier pour l'Etat]

Deux prises d'irrigation ont été construites :

- une en rive droite d'un débit potentiel de 10 m³/s ;
- une en rive gauche d'un débit potentiel de 28 m³/s.

Les volumes écoulés du barrage sont suffisants pour irriguer les 7 320 ha prévus en 1982 pour l'irrigation gravitaire, soit :

- rive droite, 3 220 ha irrigués par un canal de 68,5 km de longueur avec un débit en tête de 5 m³/s ;
- rive gauche, 4 100 ha irrigués par un canal de 52,5 km de longueur avec un débit en tête de 7 m³/s.

La superficie des aménagements mis en valeur entre 1980 et 2009 se chiffre à un total de 3 380 ha, avec en perspective plus de 2 500 ha à aménager avec l'appui du PAFASP (Programme d'appui aux filières agro-sylvo-pastorales).

Les autres réalisations du projet

Si, au début du projet Bagré, deux composantes principales (électricité et agriculture) avaient suscité l'intérêt de l'Etat et de ses partenaires, il est apparu indispensable d'optimiser les avantages du projet en intégrant progressivement d'autres composantes et en renforçant l'environnement socio-économique du projet par la réalisation d'infrastructures sociales.

A ce titre, on peut souligner les principales actions suivantes présentées dans la fiche technique sur le Projet pôle de croissance de Bagré et les caractéristiques de la société d'économie mixte :

- aménagement de deux zones pastorales dont le Doubégué/Tcherbo (7 125 ha) et la Niassa (6 382 ha) ;
- création d'un périmètre aquacole d'intérêt économique (PAIE) pour la gestion des ressources piscicoles du lac ;
- développement de l'aquaculture : le Centre d'élevage piscicole de Bagré est une station de référence sous-régionale du point de vue des technologies utilisées et des formations qui y sont dispensées ;
- mise en œuvre de plusieurs activités de recherche-développement pour l'intensification et la diversification des productions agro-sylvo-pastorales et halieutiques ;
- construction et mise en location-gérance d'un centre écotouristique d'une capacité de 108 lits avec installations modernes, logements, restaurant, salle de conférences, salle de jeux, piscine, espace pour enfants et plage au bord du lac ;
- trois centres de santé primaire et sociale (CSPS), quatre écoles ;
- trente-deux forages munis de pompes manuelles ;
- seize magasins de stockage de produits et intrants agricoles ;
- seize logements de conseillers agricoles.

Etapes du projet Bagré

Les étapes de mise en œuvre du grand Bagré se présentent comme suit.

Etape 1 (1960-72) : Lutte contre la « cécité des rivières » (onchocercose) dans les principales zones humides de la Haute-Volta d'alors dont les Voltas Noire, Blanche et Rouge.

Etape 2 (1972-75) : Étude de reconnaissance du site de Bagré.

Etape 3 (1976-77) : Études technico-économique et financière de la construction du grand barrage pour développer l'agriculture irriguée et produire de l'hydroélectricité.

Etape 4 (1979-88) : Test d'aptitude des sols et des capacités d'intégration de l'agriculture irriguée en milieu paysan avec la construction du petit barrage de Bagré en 1980 (3,5 millions de m³), l'aménagement d'un périmètre de 80 ha et l'installation de 80 exploitants paysans. Ce sont les résultats d'exploitation de ce périmètre test alimenté par les eaux du petit Bagré qui ont convaincu le gouvernement et les partenaires au développement de la faisabilité agronomique des aménagements hydro-agricoles prévus dans le cadre de la construction du grand barrage de Bagré.

Etape 5 (25 juin 1986) : Création de la MOB (Maîtrise d'ouvrage de Bagré) par Kiti n° 86-240/CNR/PRES/EAU avec pour mission de mettre en œuvre les volets agricole et électrique.

Etape 6 (1989-92) : Construction et mise en eau du barrage d'une capacité de 1,7 milliard de m³ d'eau, inauguré le 13 janvier 1994.

Etape 7 (1994-2002) : Aménagement d'un périmètre hydro-agricole de 1 200 ha avec l'appui de la République de Chine de Taïwan.

Etape 8 (2002-04) : Aménagement d'un périmètre hydro-agricole de 600 ha : BOAD, CFD, FAD, FED.

Etape 9 (2006-09) : Aménagement d'un périmètre hydro-agricole de 1 500 ha : FKDEA, BID, FED, FOEP.

Etape 10 (1/11/2011) : Lancement du Projet pôle de croissance de Bagré.

Etape 11 : Création de la société de développement intégré du pôle de Bagré : Bagrepôle SEM.

La phase pilote du projet Bagré

3

3.1 La justification

Entre juillet 1972 et juillet 1975, une étude de reconnaissance des sites sur la Volta Blanche (le Nakambé) et la Volta Rouge (le Nazinon) libérés de l'onchocercose a permis d'identifier, parmi quatre sites possibles, celui de Bagré. Celui-ci se révélait être le plus intéressant du point de vue des apports annuels en eau et de la sécurité hydrologique, de la hauteur de la chute, du coût et du potentiel de terres cultivables à l'aval.

Sur la base de ces études préliminaires, les études d'avant-projet et de factibilité du projet Bagré ont été réalisées en 1977 et 1978 par SOGREAH sur financement du Fonds d'aide et de coopération (FAC) et sous la supervision de l'Aménagement des vallées des Voltas (AVV) devenu Office national de l'aménagement des terroirs (ONAT).

Le projet, à l'origine, se voulait uniquement agricole (riziculture), capable d'irriguer une superficie de 30 000 ha. Mais compte tenu des contraintes économiques et topographiques, il est apparu nécessaire de faire évoluer le projet en rehaussant le barrage pour maximiser la partie irrigable gravitairement et, du fait des déversements importants (9 années sur 10 avec une chute de plus de 25 m), de lui adjoindre une centrale hydroélectrique d'une capacité annuelle de 44 GWh.

Toutefois, devant l'ampleur du projet agricole et afin de vérifier le potentiel agricole réel des sols ainsi que la capacité des paysans à s'adapter à la riziculture irriguée, un projet test de dimension réduite a été décidé en 1979. Pour ce faire, on a donc lancé dans la future zone du « grand Bagré » un projet de 80 ha de riziculture appelé « petit Bagré » alimenté à partir d'un lac collinaire de 3,5 millions de m³.

3.2 Les politiques à l'œuvre

L'environnement international était marqué par l'existence de la guerre froide et le contexte national par les conséquences de la sécheresse. Les idées dominantes au cours de cette période qui ont structuré le cadre politique et stratégique national se résumaient à l'autosuffisance alimentaire, la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté et l'emploi en milieu rural. Elles se traduisaient dans les faits par une forte présence de l'Etat dans la planification et la gestion du développement, la promotion tous azimuts du développement rural à travers la promotion dans le secteur irrigué du paysannat et de la culture du riz, et par une intervention de l'Etat sur le marché des produits agricoles à travers l'institutionnalisation du système de péréquation du prix des céréales dont le riz.

La motivation essentielle pour le principal acteur (sinon le seul acteur actif à l'époque) qu'était l'Etat était de trouver de nouvelles terres productives à la population rurale pauvre vivant dans des zones frappées par la sécheresse de 1974. Que ce soient les terres fertiles de l'Ouest du Burkina ou celles libérées de l'onchocercose. De nouvelles possibilités s'offraient à l'Etat pour réaliser le déplacement et/ou l'installation des populations sur de nouvelles terres.

En termes d'expérience, le Burkina possédait une expertise dans le domaine du déplacement et de la réinstallation des populations. Dans ce sens, le projet le plus connu est l'AVV (Aménagement des vallées des Voltas), qui s'est proposé d'installer des colons, volontaires, venus des terres dégradées du plateau mossi pour mettre en valeur les terres fertiles et peu peuplées des vallées débarrassées de l'onchocercose. Le projet a été conçu dès 1975 et les déplacements se sont échelonnés pendant plus de 15 ans.

Bien que le système déplacement/réinstallation renferme en lui-même des enjeux indéniables engageant plusieurs parties, à Bagré, la concertation entre acteurs du secteur agricole était quasi inexistante et se limitait à l'organisation de réunions et d'ateliers techniques. Il y avait plusieurs raisons à cet état de fait :

- les modalités de planification, de financement, d'investissement et de gestion étaient du seul ressort de l'Etat ;
- le secteur privé agricole était inexistant ;
- la société civile dans le secteur agricole était absente ;
- les producteurs étaient organisés en coopératives sans avoir véritablement une capacité d'initiative et d'action ;
- les intermédiaires qui se chargeaient de diffuser les connaissances étaient bien rares.

A Bagré, la culture du riz a été fortement encouragée par les bailleurs de fonds qui l'ont imposée sur une superficie de 80 ha en espérant l'étendre sur des superficies plus grandes au moment de la mise en œuvre.

3.3 La conception du périmètre

Au moment de la conception du projet pilote, le modèle de mise en valeur des périmètres qui a été promu est le modèle du paysannat, qui consistait à installer des familles agricoles (autochtones et colons) sur des exploitations de petite taille conformément aux dispositions de la loi sur la réforme agraire et foncière

et qui ne conférait aucun titre particulier aux exploitants. Le modèle d'organisation mis également en place faisait obligation aux exploitants de s'associer dans des organisations professionnelles pour assumer les activités de planification de la campagne, de production selon les thèmes techniques développés par l'appui-conseil, de gestion de la campagne agricole et de commercialisation. En plus de ces activités, les exploitants avaient en charge l'entretien courant du périmètre dont la couverture du coût était assurée par la collecte de redevances hydro-agricoles auprès des producteurs.

A travers nos différents entretiens, nos interlocuteurs reviennent sur l'historique de ce modèle d'exploitation. Selon les personnes-ressources rencontrées, les premières initiatives ont été bâties sur le paysannat comme moteur de l'autosuffisance alimentaire, la population du Burkina étant en majorité paysanne et le contexte agro-écologique et climatique étant tel qu'il fallait envisager la politique agricole en tenant compte de la diversité des situations agro-écologiques des différentes régions du Burkina.

Au Burkina Faso, où la culture du riz était intimement liée au paysannat sur les grands périmètres, ce modèle s'est imposé sur tous les grands périmètres du pays à travers des schémas de conception préconisés par les investisseurs et les bailleurs de fonds. C'est la preuve du contraire qui a été obtenue à travers les études techniques de faisabilité qui autorisaient d'autres types de cultures comme la maraîchéculture.

Bien que l'histoire du développement des grands périmètres au Burkina retiendra le paysannat comme le modèle dominant, l'étude n'a pas identifié dans le cadre de ses recherches un document qui conceptualise ou capitalise ce modèle.

3.4 La gestion du périmètre pilote

Dans les zones anciennement frappées par l'onchocercose, sont créés les AVV avec en arrière-plan l'idée de repeupler ces zones qui avaient été désertées, et de les valoriser au regard de leur potentiel (jusqu'à très récemment, années 1990).

Le Burkina Faso possède une grande expérience dans le domaine du déplacement et de la réinstallation des populations. Dans ce sens, le projet le plus connu est l'AVV, qui visait à installer des colons, volontaires, venus des terres dégradées du plateau mossi pour mettre en valeur les terres fertiles et peu peuplées des vallées débarrassées de l'onchocercose. Le projet a été conçu dès 1975 et les déplacements se sont échelonnés pendant plus de 15 ans. En 1980, c'est à l'AVV qu'a été confiée l'installation des premiers producteurs à Bagré sur une superficie pilote de 80 ha. Ce projet pilote a été évalué et ses résultats ont été reversés à la MOB pour la conduite du projet Bagré. [Le rapport a été identifié et collecté dans le cadre de cette étude]

La conception de la première phase de 2 100 ha du projet Bagré



4.1 Le contexte historique du projet Bagré

Les études sur le site de Bagré ont débuté en 1978 avec l'étude de factibilité du projet de barrage et de périmètre irrigué réalisée par le bureau d'études SOGREAH sur financement du Fonds d'aide et de coopération (FAC) et sous la supervision de l'AVV devenu Office national de l'aménagement des terroirs (ONAT).

Cette étude avait débouché sur la proposition de quatre variantes (tableau 1).

Ces quatre variantes portaient toutes sur l'aménagement potentiel de 30 000 ha répartis sur deux secteurs (Béga à l'aval pour 21 000 ha et Kounia à l'amont pour 9 000 ha). Compte tenu des difficultés à mettre en œuvre un grand programme de 30 000 ha qui devrait s'étaler sur une quinzaine d'années, une cinquième variante a été introduite et retenue, avec la réalisation uniquement de 5 000 ha irrigués par gravité à l'aval dans le secteur de la Béga.

La variante retenue par le gouvernement était la suivante :

- construction d'un barrage haut hydroélectrique avec une capacité annuelle de 44 GWh ;
- aménagement de 5 000 ha en gravitaire en rive gauche et rive droite dans le secteur de la Béga.

Au regard de l'envergure du projet d'aménagement du barrage et du périmètre, celui-ci a fait l'objet de longues discussions entre le Burkina Faso et certains de ses partenaires. Les discussions portaient sur les points suivants :

- le rythme de mise en place des aménagements ;
- le rôle et la place de l'Etat dans la gestion des aménagements ;
- le choix du système californien semi-ouvert basé sur les vannes Harris ;
- le revêtement du canal.

Tableau 1 : Les quatre variantes du projet Bagré

		CAS 1	CAS 2
Barrage	Périmètre	Sans domaine sucrier	Avec domaine sucrier de 5 000 ha
Solution 1 Sans électricité	Bagré bas agricole	1.1	2.1
Solution 2 Avec électricité	Bagré haut agro-électrique	1.2	2.2

Source : Etude de factibilité – Rapport de synthèse.

Ces échanges ont conduit à la réalisation des études ICEA en 1991 et CIEH en 1993. Ces études ont abouti aux conclusions suivantes :

- 1) la réalisation des 2 100 ha en trois tranches de 600, 700 et 900 ha dont les deux dernières sont conditionnelles ;
- 2) le désengagement de l'Etat en privilégiant le « faire faire », en limitant l'appui aux exploitants à une très courte période de trois ans et en responsabilisant entièrement les paysans, lesquels devraient selon le schéma retenu se prendre entièrement en charge au bout de quelques campagnes de culture ;
- 3) l'étude CIEH a remplacé le système californien semi-ouvert par un système totalement fermé et équipé de vannes Equivar sous brevet NEYRTEC. En ce qui concerne le canal primaire, une variante de canal revêtu en béton a été introduite sur insistance de l'administration.

C'est sur la base de ces nouvelles options que le projet a été évalué par la CFD et l'Union européenne. Un ingénieur conseil a été recruté en 1994 pour la révision des études et le contrôle et la surveillance des travaux (groupement SNC-Lavalin).

4.2 La première tranche de 600 ha de la première phase

Le contexte politique

La première tranche de 600 ha a été étudiée et réalisée à une période où le pays était sous ajustement structurel (PAS) imposé par les autorités de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale) sur lesquelles se sont alignés tous les bailleurs de fonds et les partenaires techniques.

Le contexte national a été surtout marqué par la dévaluation du franc CFA en 1994 et par l'adoption d'une loi sur la décentralisation en 1998. A partir de 2000, l'apparition d'un nouveau cadre de planification de l'économie nationale apparaît, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), fondé sur le développement humain durable. A cet effet, le premier

document du CSLP a été élaboré pour la période 2000-2003.

L'essentiel de la politique sectorielle agricole est contenu dans la Lettre de développement agricole (LPDA), datée du 4 mai 1992. Elle se caractérise par une libéralisation générale du commerce et des prix, un renforcement de l'Etat dans ses fonctions essentielles et son retrait d'un certain nombre de productions marchandes et de leur distribution. Les cinq points clés de la LPDA étaient :

- l'intensification de la production et de la gestion des ressources naturelles ;
- la libéralisation du commerce et des prix, principalement pour les céréales traditionnelles, dont le commerce était monopolisé par l'Office national des céréales (OFNACER) à des prix administrés, et le riz géré dans le cadre du système de la Caisse générale de péréquation (CGP), ainsi que la suppression des systèmes de stabilisation gérés par la Caisse de stabilisation des prix des produits agricoles, à l'exception du coton ;
- la restructuration de l'environnement institutionnel, traduction de la nouvelle conception du rôle de l'Etat qui renforce son rôle de formulation des politiques et de gestion des fonctions essentielles de l'Etat dans le secteur, et se dégage des fonctions de production et de distribution, à transmettre à des opérateurs privés ;
- l'amélioration de la gestion des finances publiques, plus particulièrement au travers d'une meilleure formulation et sélection des projets et d'une prise en compte de leurs frais de fonctionnement et de leurs implications budgétaires ;
- la consolidation d'une stratégie de sécurité alimentaire, en visant à atteindre une meilleure adéquation entre l'offre et la demande, en favorisant notamment l'accroissement de la production de riz et de maïs et en établissant des systèmes d'information sur les prix et les marchés.

Cette lettre ne remet pas en cause le modèle du paysannat et n'est pas non plus explicite sur une quelconque implication du privé dans le secteur de l'agriculture irriguée, mieux elle encourage la production de riz à travers la consolidation de la stratégie alimentaire. En revanche, cette lettre enlève un droit aux producteurs qui leur garantissait un prix bord champ ; désormais, les producteurs des périmètres irrigués sont exposés au marché et subissent naturellement toutes les conséquences, parfois négatives, des fluctuations de la conjoncture économique.

Les réformes engagées dans ce cadre sont contenues dans le Document d'orientation stratégique (DOS) dont les objectifs à long terme sont les suivants : (i) assurer une croissance annuelle soutenue du secteur agropastoral, et accroître le revenu réel par habitant en

milieu rural ; (ii) lutter contre la pauvreté ; (iii) renforcer la sécurité alimentaire ; et (iv) responsabiliser les communautés rurales pour une gestion durable des ressources naturelles. Pour traduire ces objectifs en actions, un Plan stratégique opérationnel (PSO) a été élaboré, qui comporte cinq programmes prioritaires, à savoir : fertilité des sols, sécurité alimentaire et nutrition, modernisation de l'agriculture, soutien aux producteurs et à leurs organisations, et appui institutionnel.

Conception technique des aménagements

Dans la conception des ouvrages, pour déterminer d'une part la vocation des périmètres (rizicoles ou non) et d'autre part la taille des exploitations ainsi que la stratégie de mise en valeur des terres, les principales connaissances utilisées sont les données topographiques, les données pédologiques, les données géotechniques, les données climatologiques, les données agronomiques et les données socio-économiques.

Topographie. Deux intermédiaires principaux ont été impliqués dans les travaux topographiques, il s'agit :

- de l'Institut géographique du Burkina (IGB) ;
- du Centre international d'études hydrologiques (CIEH).

L'IGB a réalisé des travaux de terrain et des calculs qui ont abouti à la production des documents suivants :

- un croquis d'ensemble du canevas topographique à l'échelle 1/10 000 ;
- un tableau des coordonnées X-Y-Z des points du canevas topographique ;
- le plan topographique en six planches à équidistance métrique du périmètre à l'échelle 1/2000 sur calque plastique ;
- une carte de synthèse.

Quant au CIEH, il n'a pas effectué de levés topographiques mais il a réalisé des estimations à partir des cartes de l'Institut géographique national (IGN) de France établies par restitution de photographies aériennes.

Pédologie. La méthodologie d'évaluation des terres s'inspire du système d'évaluation des terres préconisé par la FAO : il se décline selon les deux ensembles de directives suivants :

- les directives d'évaluation des terres pour l'agriculture pluviale (FAO, 1983) ;
- les directives d'évaluation des terres pour l'agriculture irriguée (FAO, 1989).

Les caractéristiques physiques et chimiques des terres relevées à Bagré situent les sols du périmètre dans treize unités pédologiques appartenant à cinq classes de sol de la classification française des sols (CPCS 1967). Sur ces treize unités, seulement trois sont inaptes à la culture de riz et sont utilisées pour la maraîcheculture.

L'étude pédologique a été confiée au Bureau national des sols (BUNASOLS) du ministère de l'Agriculture.

Géotechnique. L'étude géotechnique a été conduite en suivant le processus suivant : techniques de sondage, analyses et essais en laboratoire, caractérisation des principaux types de sols et propriétés mécaniques des matériaux. La principale structure avec une notoriété nationale est le Laboratoire national des travaux publics, dépendant du ministère de l'Équipement et des Travaux publics

Climatologie. La pluviométrie, la thermométrie, l'hygrométrie, les vents, l'évaporation et l'évapotranspiration potentielle, l'insolation, la radiation solaire ont été fournis par la Direction de la météorologie de Ouagadougou. Mais les calculs sur les besoins en eau du riz irrigué ont été effectués par le CIEH.

Agronomie. Les perspectives agronomiques pour le périmètre de Bagré ont été établies en tenant compte de l'expérience du périmètre pilote et des impératifs techniques, pédologiques et climatologiques décrits ci-dessus. Deux systèmes de production ont été envisagés par le maître d'ouvrage :

- un système rizicole avec une double riziculture annuelle sur la même exploitation ;
- un système maraîchage/polyculture sur des superficies limitées, avec mise en culture continue tout au long de l'année.

Étude financière et économique. Pour ce qui concerne l'évaluation économique et financière du volet agricole (première phase) du projet Bagré, deux études sont disponibles :

- Rapport d'évaluation du projet d'aménagement hydro-agricole de Bagré, première phase, CFD, mars 1993.
- Étude de faisabilité de l'aménagement hydro-agricole de Bagré, périmètre de 2 100 ha, CIEH, août 1993.

Ces deux études aboutissent à un taux de rentabilité interne assez faible de 5,0 % en hypothèse basse (avec un rendement du riz de 4 tonnes/ha), de 6,9 % en hypothèse haute (avec un rendement du riz de 4,5 tonnes/ha).

Le rapport du CIEH indique : « Même dans l'hypothèse la plus favorable, il est donc très difficile de justifier le projet d'un point de vue strictement économique, d'autant plus que le taux de rentabilité estimé n'a pas tenu compte de la valorisation de certains avantages

déjà cités qui sont difficilement quantifiables, tels que la santé, l'éducation, la fixation en zone rurale, et l'amélioration du niveau de vie des populations bénéficiaires. » En d'autres termes, la valorisation des aménagements par la production de riz uniquement n'était pas avantageuse.

Les types d'exploitations agricoles

A Bagré, la première phase de 600 ha du périmètre irrigué de 2 100 ha a été consacrée en totalité au paysannat pour la production du riz et des produits maraîchers.

La production rizicole est justifiée d'une part par la nature des sols et de l'autre par le cadrage politico-socio-économique donné par le gouvernement. Le maraîchage quant à lui se fonde essentiellement sur la nécessité d'exploiter d'une manière rentable la proportion marginale de la plaine qui est inapte à la riziculture.

Le système rizicole est composé d'une parcelle rizicole d'un hectare et de parcelles pluviales (champs de case et de brousse) de 2 ha. Le système maraîcher comprend une parcelle irriguée (0,4 ha) et des parcelles pluviales. Les visées sont les mêmes pour les deux types d'exploitations et ont pour objectif principal l'alimentation du ménage.

En résumé, la typologie des exploitations en paysannat recouvrait l'attribution des superficies suivantes :

Exploitation riziculture-pluvial

- 1,0 ha de riziculture irriguée en double culture ;
- 0,5 ha dans le village pour l'habitation et le champ de case traditionnel ;
- 1,5 ha de parcelle pluviale pour les cultures vivrières (sorgho, mil, niébé).

Exploitation maraîchage-pluvial

- 0,4 ha de maraîchage irrigué (pomme de terre, oignon, gombo, arachide, maïs) ;
- 0,5 ha dans le village pour l'habitation et le champ de case traditionnel ;
- 1,5 ha de parcelle pluviale pour les cultures vivrières (sorgho, mil, niébé).

Dans la réalité, des modifications se sont opérées suite aux différentes transactions foncières constatées sur le périmètre, si bien que des ménages possèdent des superficies plus étendues que ce qui est décrit ci-dessus et d'autres en ont moins que la norme.

Il faut rappeler que la règle consistait à affecter des superficies irriguées aux producteurs installés dans les villages créés à cet effet, avec la possibilité de consolider la base productive par l'aménagement des

champs pluviaux hors périmètre. La situation actuelle montre que cette possibilité ne s'est pas étendue à l'ensemble des producteurs.

Les bénéficiaires

Un cahier des charges des attributaires fixe les obligations contractuelles des agriculteurs. Il définit de manière précise les conditions requises pour assurer la gestion optimale des aménagements.

Le cahier des charges ne prévoit pas, dans le cadre de l'attribution et de l'installation des « paysans exploitants », l'octroi d'un titre particulier ; mieux, le cahier des charges de l'exploitant autorise le retrait de parcelles en cas de litige.

Conformément aux dispositions de la Réforme agraire foncière, le seul type de titre de jouissance auquel peut prétendre l'exploitant est un titre de jouissance précaire et révocable, du type du bail à court ou long terme ou du permis d'occuper.

Le déguerpissement des terres du périmètre ne peut entraîner un droit automatique à accéder à une parcelle irriguée. Compte tenu du coût élevé des investissements et des charges d'exploitation, la sélection des attributaires est faite en fonction de leurs capacités. L'article 8 du cahier des charges donne l'ordre d'attribution des parcelles comme suit :

- les familles du petit périmètre de Bagré ;
- les agriculteurs autochtones du village traditionnel de Bagré ;
- les demandeurs qui ont été expropriés pour cause d'utilité publique ou de servitudes liées à la réalisation du barrage ou à l'aménagement des terres en aval ;

- les migrants spontanés agriculteurs recensés depuis 1988 ;
- les demandeurs des villages proches du périmètre irrigué ;
- les autres demandeurs.

Le processus de décision

Acteurs et pouvoirs de négociation

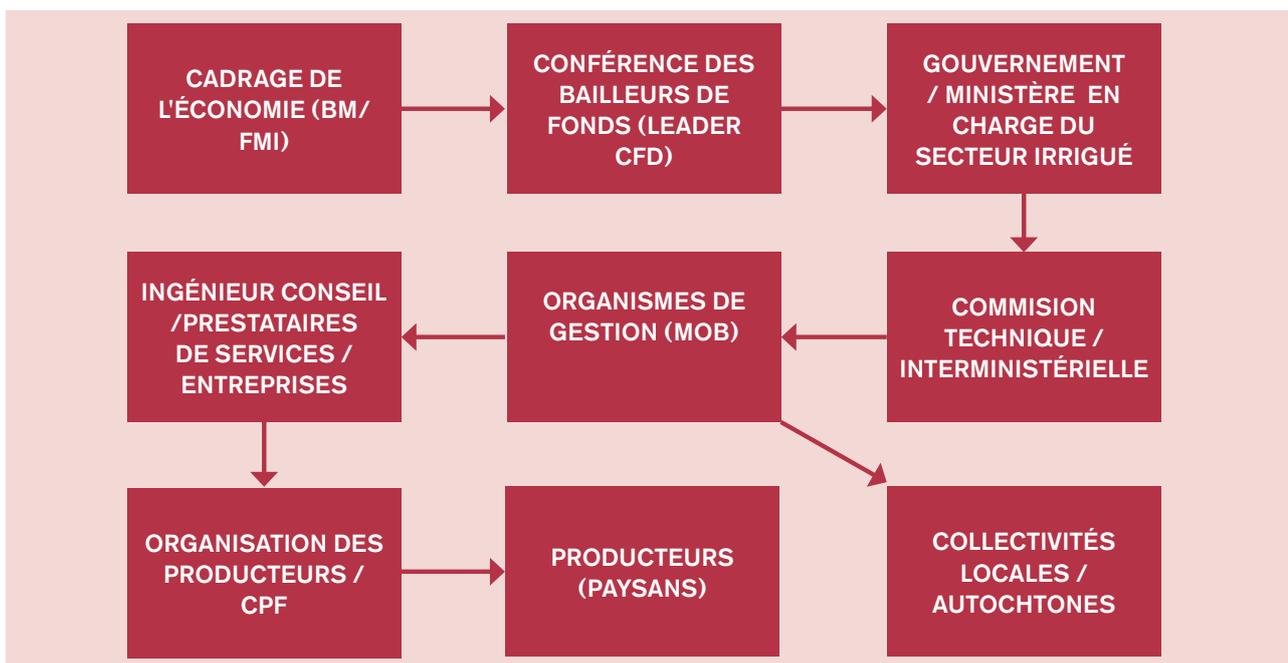
La CFD a été très active sur la composante agricole car elle a réussi à modifier le schéma initial d'aménagement qui prévoyait l'aménagement de 7 400 ha retenus par la 7^e conférence des bailleurs de fonds.

Elle a conditionné son financement à la réalisation d'une étude de rentabilité sur une première phase de 2 100 ha répartis en deux tranches de 600 ha et de 1 500 ha. Cette étude a été menée en 1993, suivie des études d'APD et de la mobilisation des financements. Le processus a été relativement long et l'investissement a été réalisé de 2002 à 2004. Si la CFD a participé au financement de la première phase de 600 ha, elle s'est retirée de la seconde de 1 500 ha.

Il apparaît que le pouvoir de négociation, de planification et d'impulsion de certains concepts échappait à la partie nationale et tenait surtout à la capacité de financement. Cependant, une commission technique interministérielle était chargée du suivi technique des dossiers et préparait également des rapports à l'attention de la conférence des bailleurs de fonds.

Schématiquement, le processus de décision se conçoit comme suit pour toute la première phase (600 ha et 1 500 ha) du volet agricole (Figure 4).

Figure 4



Le chaînon manquant dans le processus de décision est relatif à la participation des collectivités locales et territoriales à ce processus. Par ailleurs, dans le cas de Bagré, l'étude n'a pas pu saisir le rôle actif de la Chambre régionale d'agriculture dans le processus de décision.

Connaissances et politiques d'aménagement

Au Burkina Faso, il n'existe pas de document qui conceptualise le modèle du paysannat. Pourtant, ce modèle s'est imposé sur tous les grands périmètres du pays à travers les schémas de conception préconisés par les investisseurs et les bailleurs de fonds.

Les aménagements sont réalisés clé en main et la taille des parcelles est prédéfinie dans les études d'APS et d'APD (disponibles) sur la base des expériences acquises dans les autres périmètres irrigués du Burkina Faso et des résultats capitalisés du projet pilote. Ces expériences sont saisies et capitalisées au niveau de l'administration centrale en charge des questions liées à l'irrigation. Par ailleurs, des institutions spécialisées de recherche, de formation et d'étude capitalisent ces mêmes informations. Il s'agit principalement du département de géographie de l'Université de Ouagadougou, du Centre international d'études hydrologiques (CIEH), de l'Ecole inter-Etats d'ingénieurs de l'équipement rural (aujourd'hui 2IE), de l'Institut international du management de l'irrigation (IIMI) et de l'Association des ingénieurs et techniciens du Burkina (AITB).

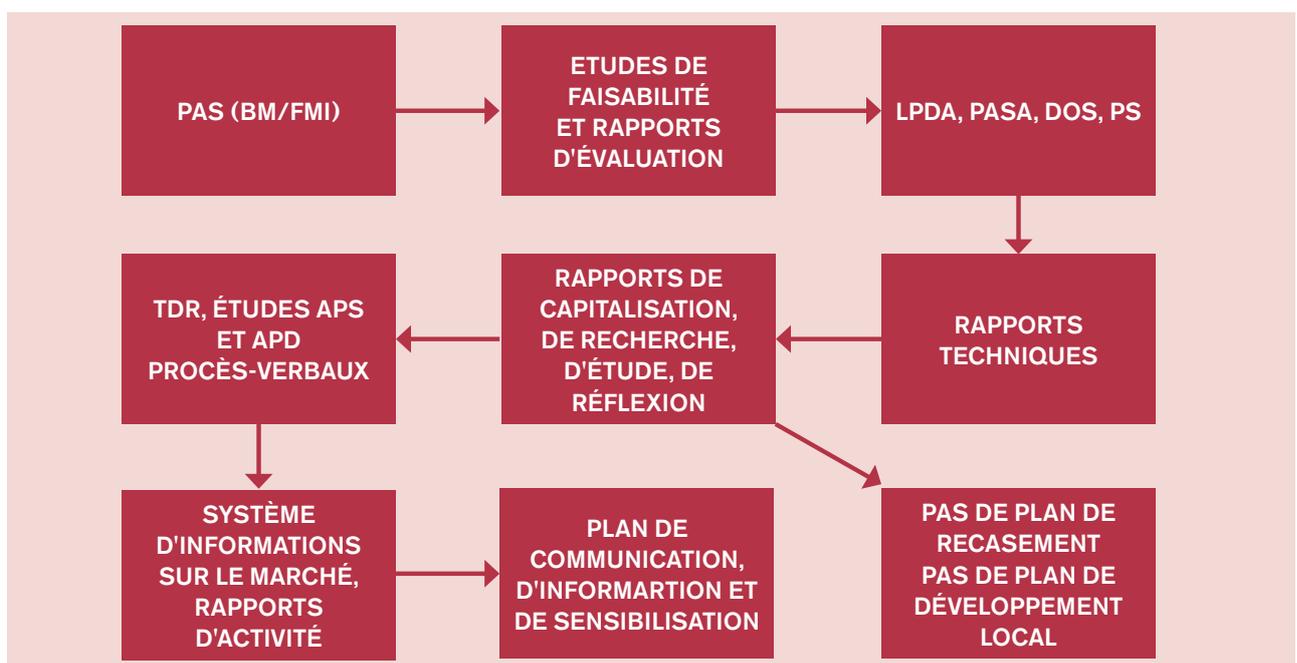
L'essentiel de ces informations est fourni sous forme de rapports et diffusé le plus souvent à travers des ateliers ou archivé dans des bibliothèques. Ces documents qui sont dans le domaine public sont archivés au sein des différentes structures et en général ils existent dans la bibliothèque du ministère en charge du secteur irrigué (Figure 5).

Dans le processus de décision pour la réalisation de la première phase du projet Bagré, les bailleurs de fonds ont joué un rôle très actif conditionnant leur financement à la rentabilité des investissements. Les délais de réalisation des ouvrages ont été allongés afin d'attendre les résultats des études de faisabilité et du rapport d'évaluation avant de motiver toute décision de financement. C'est au sein de la conférence des bailleurs de fonds que la taille des périmètres, la planification de la production ont été arrêtées. La conférence des bailleurs de fonds a été le centre de toutes les décisions sur le projet Bagré.

Conciliation des intérêts

Les intérêts antagoniques qui se sont révélés se situent, d'une part, autour des négociations entre l'Etat et les bailleurs de fonds où sont apparues des crispations nationalistes et socialistes héritées de la révolution de 1984, mais très souvent la volonté de l'Etat de ne pas perdre des opportunités de financements a prévalu sur les valeurs idéologiques qui perdront en qualité au cours de la dernière décennie. D'autre part, des intérêts contradictoires se sont fait jour entre les producteurs et la commune de Bagré qui souhaitait prélever des

Figure 5



la gestion des grands aménagements hydro-agricoles (agrobusiness). Mais auparavant un atelier national sur l'hydraulique agricole tenu en avril 1996 avait donné le ton par cette conclusion majeure : « Une rentabilisation économique et financière de la mise en valeur des périmètres irrigués par l'introduction de la grande exploitation de type agrobusiness. »

Le porteur du concept : le ministère en charge de l'eau

Le ministère de l'Environnement et de l'Eau a porté ce concept et l'a traduit au travers de l'élaboration du cahier des charges par sa Direction de l'hydraulique agricole, mais le texte définitif a été l'œuvre concertée de deux ministres, celui de l'Environnement et de l'Eau et celui de l'Agriculture qui conduisaient eux-mêmes les différents débats entre techniciens.

Bien que ce concept d'agrobusiness soit porté par les techniciens de deux ministères, il n'existe aucun document technique qui conceptualise cette initiative et qui propose une approche de mise en œuvre, de suivi-évaluation de l'agrobusiness. On peut dire véritablement qu'au moment où l'agrobusiness se mettait en place à Bagré les références techniques en la matière au Burkina ou dans la sous-région n'étaient pas nombreuses et probantes. Bagré a certainement été un des laboratoires de cette nouvelle option.

Le cahier général des charges pour la gestion des grands aménagements hydro-agricoles (agrobusiness) de septembre 1997, dans son préambule, énonce que le cahier des charges est rédigé pour combler un vide juridique quant à la possibilité d'introduction d'exploitants *autres que les paysans* sur les périmètres irrigués aménagés sur fonds publics, alors que cette disposition est autorisée et encouragée par la loi portant Réorganisation agraire et foncière (RAF).

Le cahier général des charges fixe les conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation de parcelles des périmètres de plus de 200 ha aux fins d'exploitation de type agrobusiness aménagés par l'Etat ou les collectivités locales.

La superficie minimale attribuée par exploitation du type agrobusiness est de 10 ha et le permis d'exploiter accordé à l'exploitant comporte un bail emphytéotique délivré par les services des Domaines de la zone du périmètre irrigué. L'exploitant a le libre choix des spéculations pour répondre au marché et rentabiliser son affaire. *Le choix de la culture du riz n'était plus dicté par l'autorité mais par le marché.*

La conception des exploitations

Dans le cadre de l'aménagement de la seconde tranche de 1 500 ha de la première phase du projet, il a été demandé en 1998 au bureau d'études STUDI International de concevoir des modèles d'exploitations en rapport avec les nouvelles options du gouvernement en faveur de l'agrobusiness. A cet effet, trois strates d'exploitations avec des variantes en modèle ont été conçues et réalisées. Il s'agit de :

- la petite exploitation paysanne avec un modèle de 1,5 ha ;
- l'exploitation de taille moyenne comprenant deux modèles de 6 ha ;
- la grande exploitation agricole avec sept modèles de 12, 27, 36 et 54 ha.

Le périmètre est ainsi compartimenté en secteurs où l'on distingue les grandes exploitations, les moyennes et les petites. Pour le bief C, la part irriguée par pompage est réservée aux opérateurs économiques, le reste de la superficie est aménagé en petits lots de 1,5 ha pour installer les exploitants paysans. En ce qui concerne le bief D-E, il est destiné aux différents types d'attributaires. (Le rapport est disponible.)

Connaissances et politiques d'aménagement

La réalisation de la seconde tranche de 1 500 ha n'a pas connu la même rigueur dans la démarche car aucune expérience probante de l'agrobusiness n'était encore visible sur les grands périmètres d'Etat. La stratégie d'implication du privé a été bâtie beaucoup plus sur des intentions et des suppositions que sur une démarche rationnelle. Le relais au secteur privé de certaines fonctions productives préconisé par la Banque mondiale et le FMI obligeait l'Etat burkinabè à trouver une formule « rapide » pour démontrer sa bonne foi, mais la démarche a été approximative car on ne disposait d'aucun support conceptuel et la revue documentaire sur le sujet était faible à l'époque. En outre, la cible « secteur privé » n'a pas été appréhendée dans toute sa dimension pour réussir un partenariat fécond avec l'Etat et obtenir son implication effective dans le secteur irrigué. Le secteur agricole n'étant pas un secteur de prédilection des financements privés, il y a fort à faire pour les autorités et les bailleurs de fonds pour trouver et dégager dans le secteur irrigué des signaux d'appel intéressants pouvant justifier une migration des opérateurs privés du secteur tertiaire et secondaire vers le secteur agricole irrigué. *C'est un véritable enjeu qui reste d'actualité.*

Le cadrage de l'économie nationale

Le contexte national s'est consolidé avec l'élaboration de la seconde génération du CSLP fortement encadrée par le FMI et la Banque mondiale, ainsi que le montre l'encadré ci-après.

Le contenu de l'encadré donne raison à Vincent Ribier quand il écrit : « Dans le cadre des missions d'appui à l'élaboration des politiques agricoles que j'ai effectuées pour la coopération française, j'ai pu tirer quelques constats. Les politiques agricoles en Afrique sont soumises à de fortes contraintes, si bien qu'elles paraissent introuvables, voire même improbables. Les processus d'élaboration sont d'une grande

complexité et laissent de fait une faible autonomie aux acteurs nationaux des pays concernés pour construire des politiques qui reflètent leurs intérêts propres. » (Vincent Ribier, agronome et économiste, chercheur au programme ECOPOL du CIRAD, décembre 2004, Les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles en Afrique : quelles marges de manœuvre pour les pays africains ?).

Cette citation révèle le contexte institutionnel dans lequel s'élaborent les politiques agricoles en Afrique, qui sont fortement dépendantes des théories et schémas de pensée véhiculés par les puissances occidentales et les institutions internationales.

CADRE STRATÉGIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ – QUESTIONS D'ORDRE OPÉRATIONNEL

Elaboré par les services du FMI et de la Banque mondiale, 10 décembre 1999

Le rôle de la Banque et du FMI

A. Collaboration Banque/FMI

22. Le nouveau cadre exigera une collaboration plus étroite de la Banque et du FMI dans l'assistance aux pays à faible revenu. L'objectif est d'aider les autorités nationales à établir une stratégie de lutte contre la pauvreté dans laquelle les mesures visant à accélérer la croissance et à réduire la pauvreté s'intègrent dans un ensemble cohérent de politiques macroéconomiques, structurelles et sociales. Pour ce faire, la Banque et le FMI présenteront aux autorités leur point de vue commun, spécifique pour chaque pays, sur les principaux obstacles à une croissance plus rapide et à la réduction de la pauvreté et les possibilités d'action pour résoudre ces problèmes, comme on le verra plus bas. De la même manière, les services des deux institutions doivent être prêts à envisager une méthode d'ajustement et de réforme plus souple, définie par le pays, qui fait ainsi sien le programme d'action, sans compromettre l'objectif de réduction de la pauvreté et d'accélération de la croissance.

23. Les services du FMI et de la Banque mondiale devront agir en étroite concertation pour présenter aux autorités nationales une vue d'ensemble cohérente, chacune des institutions se concentrant sur son domaine de compétence traditionnel, comme elles en sont convenues dans le passé. Les services du FMI seront donc en pointe dans les domaines qui sont traditionnellement de leur ressort : promouvoir l'adoption de politiques macroéconomiques prudentes, les réformes structurelles connexes,

portant par exemple sur le régime de change et la politique fiscale, et les questions relatives à la gestion des finances publiques, à l'exécution du budget, à la transparence des finances publiques ainsi qu'à l'administration fiscale et douanière. Les services de la Banque seront en première ligne pour conseiller les pouvoirs publics dans l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté, notamment en ce qui concerne le nécessaire travail de diagnostic sous forme d'évaluations de la pauvreté et de suivi des indicateurs pertinents, la mise au point de stratégies sectorielles, les réformes visant à renforcer l'efficacité et la capacité de réaction des institutions ainsi que la mise en place de dispositifs de protection sociale ; ils devront aussi aider les autorités à évaluer le montant des dépenses prioritaires à engager dans la lutte contre la pauvreté pour produire des résultats précis. Les services de la Banque seront également aux avant-postes pour donner des conseils aux autorités sur les moyens d'accroître l'efficacité des dépenses publiques et de mieux les orienter sur la lutte contre la pauvreté (notamment au moyen d'examen des dépenses publiques), ainsi que sur d'autres réformes structurelles telles que les privatisations et la réforme du cadre réglementaire. Nombreux sont les domaines qui nécessiteront une action concomitante des services du FMI et de la Banque, par exemple en vue de l'instauration d'un environnement propice à l'épanouissement de l'initiative privée, à la libéralisation des échanges et au développement du secteur financier.

L'entrepreneuriat agricole est introduit dans les politiques sectorielles

Au plan sectoriel, les réflexions à l'œuvre au cours de cette période portaient toutes sur la notion d'« entrepreneuriat agricole » sans faire appel nécessairement au capital privé étranger. Il est souvent sous-entendu à travers ce terme une transformation progressive des petits producteurs en entrepreneurs agricoles, ce qui en soi constitue un développement endogène important.

C'est dans cette tonalité que se sont bâties les politiques au niveau mondial et africain qui ont fixé clairement le cadre dans lequel doivent dorénavant se forger les politiques nationales.

Au niveau africain et sous-régional

A la suite du sommet de Maputo, qui consacre l'obligation pour les Etats africains d'investir au moins 10 % de leurs budgets dans l'agriculture, a été adopté le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), conçu dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le PDDAA met l'accent sur l'investissement dans trois « piliers » interdépendants susceptibles de faire changer les choses en Afrique : (i) étendre les surfaces sous gestion durable des terres et les systèmes fiables de contrôle de l'eau ; (ii) renforcer les infrastructures rurales et les capacités commerciales en vue d'améliorer l'accès au marché ; et (iii) accroître l'approvisionnement alimentaire et réduire la faim. En plus des trois piliers susmentionnés, il existe un quatrième pilier, celui de la recherche et de la vulgarisation agricoles, et de l'adoption des technologies.

Il convient de se pencher sur le pilier II qui a pour objectif final l'accélération de la croissance en augmentant la capacité des entrepreneurs privés à répondre aux exigences de plus en plus complexes des marchés nationaux, régionaux et internationaux en matière de qualité et de logistique. Il se concentre entre autres sur les actions politiques et réglementaires qui contribuent au développement des chaînes de valeur agricoles qui intègrent les petits exploitants. Il est articulé autour de quatre domaines stratégiques qui font tous la part belle aux petits producteurs. Le domaine stratégique A a pour objectif d'augmenter la compétitivité, de faciliter le commerce des produits agricoles, de conduire des activités de plaidoyer en matière de commerce international au profit des petits exploitants. Le domaine stratégique B vise à réduire les coûts d'approvisionnement des marchés

nationaux, régionaux et internationaux et à développer des infrastructures post-récolte pour le stockage, la commercialisation et la transformation, en particulier parmi les petits exploitants agricoles. Le domaine stratégique C recouvre le développement de la chaîne de valeur et l'accès aux services financiers permettant de promouvoir le développement de chaînes de valeur agricoles compétitives et favorables aux petits exploitants agricoles. Le domaine stratégique D comprend le développement et l'encadrement de modèles efficaces d'intégration des petits exploitants agricoles dans la chaîne de valeur, ainsi que des systèmes novateurs de formation professionnelle et de développement de la main d'œuvre.

La politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP)

Elle constitue le cadre d'opérationnalisation du PDDAA en Afrique de l'Ouest. Sa vision repose sur « une agriculture moderne et durable fondée sur l'efficacité et l'efficacité des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l'impulsion du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intracommunautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d'assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décentes aux actifs ».

La vision inspirée par cette politique agricole commune est partagée par la Politique agricole de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (PAU), qui reconnaît explicitement le rôle majeur joué par les exploitations familiales bien qu'elle donne également une part belle aux entreprises agricoles. La Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a engagé, en 2000, un processus de formulation des grandes orientations de la PAU.

Au niveau du Burkina Faso

Le gouvernement a défini une série de politiques qui s'inscrivent dans l'opérationnalisation des options stratégiques fixées dans le cadre des politiques citées ci-dessus. Dans tous les documents de politique, il est établi le lien avec les politiques régionales. Ainsi, que ce soit la Stratégie de développement rural (SDR) à l'horizon 2015, ou le Programme national du secteur rural, le NEPAD, le PDDAA et le PAU sont cités comme les sources nourricières de ces politiques. L'alignement avec les politiques régionales va jusqu'aux projets de développement, et le Projet pôle de croissance de Bagré ne fait pas exception. En effet, il est dit dans le plan stratégique de Bagré Pôle : « Au plan régional et sous-régional, ce plan stratégique s'inscrit dans la droite ligne du NEPAD⁴, à travers son volet agricole, le PDDAA ... Le plan stratégique s'inscrit également dans

⁴ Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

le cadre de l'opérationnalisation des politiques agricoles communes : la Politique agricole de la CEDEAO⁵ (ECOWAP) et la Politique agricole de l'UEMOA⁶ (PAU). »

Doit-on conclure à un cadrage macroéconomique au niveau mondial qui ne laisse pas de place à l'initiative au niveau national ? En tout cas, les faits évoqués ci-avant le laissent croire, et on est comme face à une pensée unique dominante selon laquelle, pour résister à la levée des barrières économiques au niveau mondial, il faut s'exercer à la compétitivité. Cela semble également dire aux petits producteurs qu'ils doivent se muer en entrepreneurs agricoles ou périr en se faisant phagocyter par des entreprises internationales aguerries. Les petits pas pour y arriver semblent se définir à travers les nouveaux concepts comme celui des pôles de croissance.

⁵ Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

⁶ Union économique et monétaire ouest-africaine.

Vers une option d'entreprenariat agricole pour les grands barrages : l'étape d'un pôle de croissance à Bagré

5

5.1 La justification du changement d'option politique

L'échec de l'exploitation familiale sur les grands périmètres

Le document sur la stratégie de l'irrigation [*Politique nationale de développement durable de l'agriculture irriguée – Stratégie, plan d'action et plan d'investissement, Horizon 2015*] pose le constat suivant : l'agriculture irriguée est confrontée à d'énormes difficultés. Le développement rapide de ces périmètres s'est opéré à des coûts d'aménagement qui, actualisés en l'an 2000, varient entre 7 et 10 millions de FCFA à l'hectare, selon la taille et les caractéristiques spécifiques des sites et des systèmes de mobilisation de l'eau. Ces coûts relativement élevés sont dus : (i) aux normes et standards dans la conception et la réalisation des ouvrages sans relation avec le niveau technique des usagers et la viabilité économique des aménagements ; (ii) à l'absence d'économies d'échelle du fait de la réalisation par petites tranches ; (iii) aux problèmes de transparence dans la concurrence ; et (iv) à la non-implication des bénéficiaires dans la réalisation des travaux (prise en charge des aménagements à la parcelle).

La gestion optimale de l'eau et l'entretien des grands aménagements, laissés, avec le désengagement de l'Etat, aux mains des coopératives, souffrent : (i) de l'inorganisation des coopératives, trop grandes et endettées ; (ii) des insuffisances des services de tutelle désengagés en matière de programmation et de mise en œuvre des règles de gestion et des travaux de maintenance ; (iii) du dimensionnement insuffisant et de la mauvaise utilisation de la redevance d'irrigation ; (iv) de la faible rentabilité des cultures, parfois imposées ; et (v) de l'étroitesse des parcelles affectées aux exploitants, qui ne peuvent en retirer qu'un complément de revenu qui ne permet pas de les entretenir et de les rentabiliser. Il en résulte de fortes dégradations des réseaux et équipements qui compromettent à plus ou moins long terme la durabilité des investissements.

Il apparaît nettement que la petite exploitation peine à trouver ses marques dans les grands aménagements et l'Etat semble être disqualifié pour apporter des réponses satisfaisantes à toutes les questions qui sont posées.

Le recul de la filière riz

Malgré un environnement agronomique favorable, le développement de la riziculture connaît des problèmes essentiellement liés à l'organisation de la filière ainsi qu'au désengagement de l'Etat.

La gestion coûteuse des aménagements et la distribution de petites parcelles rizicoles à un grand nombre de riziculteurs rassemblés au sein de coopératives rizicoles ont installé les opérateurs de la filière riz dans une crise structurelle quasi permanente. Cette situation n'est pas sans répercussions visibles puisque les rendements du riz sont orientés à la baisse depuis plusieurs années et tendent à se stabiliser vers 4 tonnes/ha. La non-maîtrise à l'optimum de l'approvisionnement en engrais par les structures en place ainsi que la défiance d'un bon nombre d'opérateurs économiques et financiers vis-à-vis de la filière riz expliquent en grande partie la baisse significative des rendements moyens.

Avec une demande interne croissante et une production nationale déficitaire, le secteur du riz était régi depuis 1984 par un système centralisé dans lequel la Caisse générale de péréquation (GCP) était investie du monopole de la commercialisation du riz dans le pays, que ce soit le riz produit localement ou le riz importé. L'ensemble que formaient la CGP et la SONACOR (Société nationale de collecte, de traitement et de commercialisation du riz) assurait la péréquation du prix du riz importé et celui local, et la péréquation au niveau des transports, prise en charge par la CGP, permettait d'assurer un prix national à tous les producteurs de paddy et un même prix à tous les consommateurs dans le pays. Le prix du paddy au producteur était fixé annuellement au niveau national de même que le prix du riz au consommateur. Suite aux décisions qui ont été prises en juin 1996, en application des principes énoncés dans la LPDA, il a été mis fin en principe à ce système.

Tout comme la petite exploitation familiale, le riz ne jouit pas d'une bonne publicité quand les marges commerciales sont les seules à déterminer les options de mise en valeur des exploitations agricoles. Le Programme d'ajustement structurel (PAS) qui a imposé aux autorités burkinabè la libéralisation du prix du riz a fortement pénalisé les producteurs qui bénéficiaient d'une « marge garantie » à travers le système de péréquation en place. Dans le scénario actuel, le riz de Bagré n'est pas très compétitif sur le marché national.

5.2 L'apparition d'un nouveau concept : le pôle de croissance

Très récemment, dans les années 2010 est apparu le concept de pôle de croissance, difficilement dissociable de l'agrobusiness.

D'après un article d'Anthony Vercruisse dans *LeNouvel Afrique*⁷, « les pôles de croissance se positionnent comme une référence pour les pays africains depuis quelques années. Appuyés par la Banque mondiale, une dizaine de pays africains ont été identifiés pour expérimenter différents projets de pôle de croissance. Entre autres, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, la Gambie, le Mozambique, la RD Congo, Madagascar et le Cameroun ». Ces pôles de croissance censés être des locomotives pour booster la compétitivité des pays sur le plan mondial constitueraient l'une des solutions au développement rapide du continent. Le premier pôle de croissance lancé au Burkina Faso est celui de Bagré.

De toute évidence, le Projet pôle de croissance de Bagré (PPCB) s'inscrit dans la stratégie de la Banque mondiale pour l'Afrique 2011-2016 et, plus spécifiquement, la stratégie de la Banque mondiale pour le Burkina 2010-2012.

Avec cette approche, la MOB a été vidée de son contenu et supprimée au profit du PPCB puis de Bagré Pôle. La MOB qui a été pendant longtemps le protecteur de la petite exploitation familiale aurait certainement eu du mal à jouer un nouveau rôle de manager pour attirer de nouveaux types de « colons » à la place des « paysans colons »,

Le mode d'administration retenu est celui de la société d'économie mixte (SEM) avec un président du conseil d'administration et un directeur général. La société prend la dénomination sociale de : Société de développement intégré du Pôle de Bagré, en abrégé « Bagrépôle SEM ».

Le capital social de Bagré Pôle est fixé à un milliard de francs CFA, détenu à 61,5 % par l'État et ses démembrements et à 38,5 % par le secteur privé institutionnel.

Bagré Pôle est placé sous la tutelle administrative du Premier Ministère, sa tutelle technique étant le ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique et sa tutelle financière le ministère de l'Économie et des Finances.

La promotion de la moyenne et grande exploitation de type capitaliste

L'objectif du PPCB est de contribuer à accroître l'activité économique dans la zone de Bagré grâce à une augmentation des investissements privés, à la création d'emplois et à l'essor de la production agricole. La stratégie de mise en œuvre se focalise sur *l'investissement privé à travers une approche de partenariat public-privé* efficace.

Pour accompagner la mise en œuvre de cet ambitieux projet et favoriser une croissance durable dans la zone, des mesures ont été prises dans un certain nombre de domaines interdépendants afin de créer une plateforme pour le développement et l'investissement du secteur privé. Cette plateforme associe plusieurs éléments dont (i) le renforcement de l'appui au développement des compétences techniques et de gestion des entreprises en vue d'accroître leur productivité, (ii) le renforcement des liens avec l'économie régionale/ mondiale ainsi que la promotion d'un environnement propice aux affaires (y compris la facilité d'accès à des terres sécurisées et l'existence de règlements et institutions de promotion des investissements), et enfin (iii) la disponibilité d'infrastructures et de services essentiels dans la zone du projet.

A Bagré, il est prévu, au titre du plan stratégique 2013-2017, environ 14 826 ha de terres aménagées irrigables par pompage qui seront affectées à l'agrobusiness pour la production de cultures diverses.

5.3 La transition : coexistence des deux modèles à Bagré

Dans le schéma de Bagré Pôle, la petite exploitation familiale trouve sa place aux côtés des investisseurs privés, comme souhaité dans le PDDAA, bien qu'il n'y est pas développé de modèle type. A cet effet, un cahier des charges adapté à chaque type d'exploitant a été élaboré. Il s'agit du :

- cahier spécifique des charges pour l'occupation et l'exploitation de type familial des périmètres aménagés de la plaine hydro-agricole du pôle de croissance de Bagré ;
- cahier spécifique des charges pour l'aménagement et l'exploitation des terres de type entrepreneuriat agricole de la plaine hydro-agricole du pôle de croissance de Bagré.

Le cahier spécifique des charges en paysannat souligne les aspects suivants :

⁷ http://www.lenouvelafrique.net/article.php?id_article=972.

« **Article 13** : Les terres des périmètres aménagés destinées à l'exploitation de type familial font l'objet d'attributions dans le cadre de deux opérations :

- compensation des personnes affectées par le projet (PAP) pour les pertes de terres ;
- allocation de terres aux personnes non affectées par le projet (non-PAP).

Article 18 : Nonobstant les conditions ci-dessus définies, Bagrépôle pourrait attribuer au moins 30 % des parcelles aménagées aux femmes et aux jeunes.

Article 26 : L'occupation et l'exploitation des parcelles sur les périmètres aménagés dans la zone de Bagrépôle sont constatées par un bail ou tout autre titre conclu entre Bagrépôle et l'attributaire à titre individuel ou collectif s'il s'agit d'une personne morale.

Article 27 : Pour l'ensemble des PAP, les attributaires recevront les documents leur conférant la pleine propriété des parcelles de compensation.

Article 28 : Pour les autres attributaires, le bénéficiaire est éligible pour demander une des options de titre citées ci-dessus à l'article 26, suite à une évaluation visant à déterminer si ledit bénéficiaire remplit les conditions de mise en valeur à l'issue d'une période probatoire de deux ans.

Article 29 : Les attributaires sont autorisés à choisir librement les spéculations parmi celles préconisées par Bagrépôle, tout en respectant le modèle général de distribution d'eau établi sur la base des meilleures pratiques et techniques agricoles ainsi que de l'environnement. Ils peuvent utiliser des stratégies de production flexibles (par exemple les cycles de production par an). »

Quant au cahier spécifique des charges pour l'aménagement et l'exploitation des terres de type entrepreneuriat agricole, on peut relever les aspects suivants :

« **Article 15** : Pour l'exploitation de ses terres, l'Investisseur privé/Entrepreneur agricole peut faire appel à des ouvriers agricoles. Dans tous les cas, il doit se conformer à la législation du travail et de la sécurité sociale en vigueur au Burkina Faso.

Article 16 : La mise en valeur de l'exploitation doit être conforme au dossier de faisabilité technique et financière approuvé par Bagrépôle. Tout changement devra être préalablement autorisé par Bagrépôle. Une évaluation de la mise en valeur sera effectuée à intervalles réguliers par la commission mise en place à cet effet.

Article 17 : En vue de rentabiliser les exploitations, l'Investisseur privé/Entrepreneur agricole souhaitant réaliser des investissements productifs à but lucratif en

milieu rural conformément aux dispositions de l'article 65 de la loi n° 34-2009/AN du 16/06/2009 portant régime foncier de manière économique, s'engage à respecter le principe des bonnes pratiques agricoles incluant l'adéquation des itinéraires techniques et des calendriers, le maintien de la fertilité des sols par l'apport raisonné d'engrais et régulier de matière organique, la gestion de l'eau privée, l'usage raisonné des pesticides et le respect rigoureux des normes d'utilisation, la protection des travailleurs, l'existence d'un système de gestion documentaire.

Article 24 : Bagrépôle consent prioritairement sur les terres rurales aménagées ou à aménager de son domaine foncier propre dans la Zone d'utilité publique de Bagré des baux emphytéotiques au profit des particuliers, personnes physiques ou morales de droit rural. »

L'élaboration des cahiers des charges a été assurée de manière concertée. En effet, il ressort des échanges que nous avons eus avec le Secrétariat permanent de la coordination des politiques sectorielles agricoles (SP/CPSA), la Direction générale des aménagements agricoles et du développement de l'irrigation (DGADI) et Bagré Pôle que le guide d'élaboration des politiques sectorielles validé par l'ensemble des acteurs en février 2012 a inspiré l'élaboration aussi bien de la SNDD, du PNSR que du plan stratégique de Bagré Pôle. Pour Bagré, l'élaboration des cahiers des charges a suivi l'itinéraire suivant : élaboration de TDR ; recrutement sur appels d'offres ouverts d'un bureau d'études ; organisation d'un atelier de concertation citoyenne avec les producteurs représentés par les présidents des villages et les présidents des unions, les élus et les services techniques ; organisation d'un atelier de concertation technique avec les ministères en charges de l'agriculture, de l'élevage, de l'environnement, de l'économie et des finances, de la promotion de la femme ; organisation d'un atelier de concertation institutionnelle avec la Banque mondiale, le ministère de l'Economie et des Finances, le ministère de l'Agriculture, Bagré Pôle ; organisation d'un atelier de validation avec le conseil d'administration.

Pour les cas spécifiques de l'élaboration du plan stratégique et des cahiers des charges de Bagré Pôle, les entretiens avec la Direction régionale de l'agriculture et le président de l'Union ont confirmé qu'il y a eu concertation avec Bagré Pôle au sujet des cahiers des charges et que les producteurs auraient émis des réserves quant au montant et à l'application immédiate des dispositions prévues. Des questions se posent s'agissant du rapport de force entre des organisations paysannes désorganisées et Bagré Pôle, ainsi que du niveau de préparation et d'argumentaire des responsables invités à l'atelier.

5.4 L'échafaudage d'une politique nationale favorable

Au plan macroéconomique : choix d'un modèle de croissance accélérée basé sur l'approche pôle de croissance

En dépit des efforts consentis depuis des décennies, avec le soutien actif de la communauté internationale, la croissance économique n'a pas été suffisante pour entraîner une réduction significative de la pauvreté. L'Indice de développement humain (IDH), malgré la hausse de l'indice constatée depuis 2000, se situe toujours à un niveau faible (0,305 en 2010). Par ailleurs, le modèle de croissance en place, au regard de l'impact enregistré au plan économique, social et environnemental, n'est pas soutenable. C'est cette réalité qui a amené le gouvernement à formuler à la suite du CSLP, soutenu par le FMI et la Banque mondiale, une nouvelle stratégie de développement dénommée « Stratégie de croissance accélérée et de développement durable » (SCADD).

Cette nouvelle stratégie, qui s'inscrit dans la ligne des réformes entreprises depuis l'adoption du CSLP en 2000, traduit la volonté du gouvernement de consolider les acquis enregistrés ces dix dernières années et la recherche de voies innovantes pour promouvoir une croissance robuste plus efficace dans la lutte contre la pauvreté avec des sources diversifiées et pérennes. C'est dans ce sens qu'est inscrit dans le premier axe prioritaire de la SCADD, qui est le « développement des piliers de la croissance », la promotion des pôles de croissance, des grappes d'entreprises et des niches et le développement des filières de production.

Il s'agit de :

- développer des pôles de croissance et de compétitivité ;
- développer les supports logistiques des pôles de croissance et de compétitivité ;
- créer des zones économiques spéciales.

Le pôle de croissance se définit comme un sous-système du système productif national composé d'entreprises exerçant un effet d'entraînement positif sur d'autres entreprises.

L'intensification des investissements du secteur privé, le recours aux partenariats public-privé et aux pôles de croissance sont des éléments clés dans la mise en œuvre des quatre axes stratégiques de la SCADD. De toute évidence, les principaux pôles régionaux de croissance seront construits autour des potentialités naturelles et agricoles. La réalisation d'un taux de croissance moyen du PIB agricole de 10,7 % sur

cinq ans (2011-2015) est le niveau de contribution à l'économie nationale défini par la SCADD pour le secteur rural.

Par ailleurs, le programme du chef de l'Etat « Bâtir ensemble un Burkina émergent » formule une approche et des propositions d'actions innovantes pour le développement d'une société moderne et évoluée, le renforcement de la compétitivité de l'économie et la promotion d'un développement solidaire. Ainsi, on peut relever dans le volet « Créer une dynamique nouvelle pour l'économie » des objectifs qui convergent avec ceux de la SCADD.

Il convient de souligner le cadre de coopération du G8 pour l'appui à la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Burkina Faso. Le gouvernement s'est engagé à améliorer les incitations à l'investissement du secteur privé dans le domaine agricole, en créant entre autres un climat sécurisant pour les investissements privés, et en facilitant l'accès à la terre et son utilisation productive sécurisée.

Au niveau sectoriel : l'investissement privé est exalté

La *Stratégie nationale de développement durable de l'agriculture irriguée* (SNDDAI) s'insère dans la vision de la SCADD, notamment au travers de son axe 2 dont les actions prioritaires sont les infrastructures agricoles et hydro-agricoles pour accroître la productivité et faciliter la conservation et/ou la transformation ainsi que l'écoulement des produits. Elle vise à impulser le secteur de l'irrigation comme moyen de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire des ménages et pour contribuer fortement à l'emploi. La stratégie consolide la production de riz et l'activité des petits exploitants quand bien même elle fait la promotion de l'entrepreneuriat agricole, mais cette stratégie ne dit rien au sujet des agropoles ou pôles de croissance agricoles.

La *Stratégie nationale de développement de la riziculture* (SNDR) s'est fixé comme objectif global de contribuer à une augmentation durable de la production nationale de riz en quantité et en qualité afin de satisfaire aux besoins et exigences des consommateurs. De façon spécifique, il s'agit :

- d'intensifier et accroître la production rizicole ;
- d'améliorer la qualité du produit fini mis sur le marché ;
- de renforcer les capacités des acteurs de la filière riz.

Bien que cette stratégie s'inscrive dans les dynamiques actuelles (SNDDAI, SNDR et PNSR), elle reste très pratique et oriente ses efforts vers les exploitations familiales car la riziculture pluviale est très importante au Burkina Faso.

Bien que le ministère en charge de l'agriculture irriguée assure la tutelle technique de Bagré, l'ensemble du secteur agricole semble être pris de court avec ce nouveau concept de pôle de croissance. A l'évidence, cette notion n'est pas encore internalisée dans le secteur si bien que les politiques actuelles ne la traduisent pas dans les textes. Mieux, les réflexions en cours sur ce nouveau concept dans l'agriculture sont conduites soit au Premier Ministère, soit au ministère de l'Aménagement du Territoire à travers la Direction des pôles de développement. Il apparaît ici un défi à relever qui est celui de bien articuler les savoirs capitalisés du secteur agricole et les agropoles.

Malgré le discours de la puissance publique en faveur du privé, la petite exploitation familiale et la culture du riz subsisteront grâce à l'émergence d'une « conscience paysanne ». En effet les producteurs s'organisent et se renforcent à travers les organisations de producteurs (OP), la Confédération paysanne du Faso (CPF) et le ROPPA, et il faut travailler à la mise en relation dynamique des unions à Bagré avec ces différentes organisations (Figure 7).

Tous les acteurs sont informés et consultés sur les objectifs de Bagré Pôle.

Connaissances et politique d'aménagement

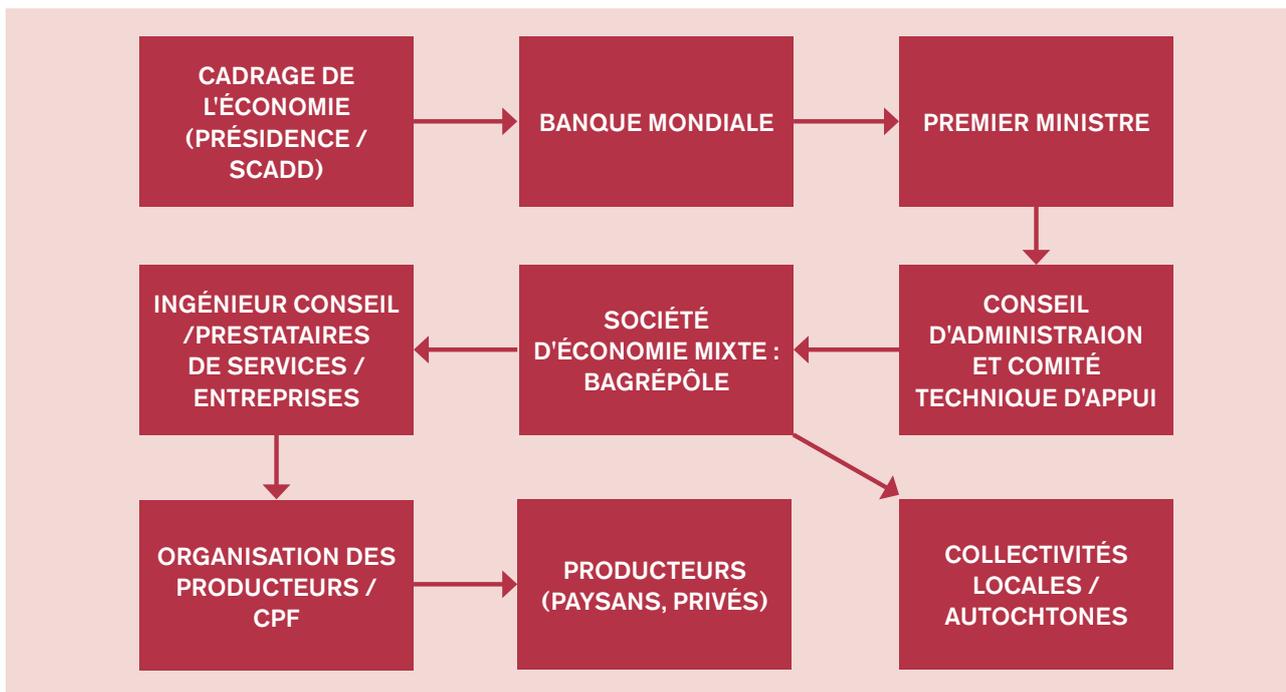
Il faut noter qu'au Burkina Faso, bien avant l'avènement de Bagré Pôle, plusieurs réflexions existaient sur les pôles de compétitivité, les niches, les pôles de croissance et les couloirs économiques, mais il est difficile de dire comment ces connaissances ont été utilisées dans le montage de Bagré Pôle. *A priori*, l'opportunité du financement a été plus déterminante que la pertinence des connaissances disponibles.

La première réflexion menée sur la coopération inter-entreprises, notamment les pôles de compétitivité et les systèmes productifs locaux, est l'étude du CAPES réalisée en 2007 dans le but de trouver des voies de développement innovantes pour le pays dans l'optique de l'aménagement du territoire. L'étude avait pour but

Acteurs et pilotage du processus de décision

Le Burkina Faso n'ayant aucune expérience confirmée en matière de pôles de croissance, Bagré Pôle reste très ouvert aux orientations et aux recommandations de la Banque mondiale. Toutefois, les réflexions se consolident avec la création par le gouvernement d'une Direction des pôles de développement au ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, qui a un comité de pilotage présidé par le premier ministre. Les relations entre cette direction et Bagré Pôle ne sont pas encore formellement établies.

Figure 7



principal d'examiner les questions liées à une politique de pôles de compétitivité dans les régions du Burkina Faso, et de dessiner les contours de la problématique des pôles de croissance. Elle a d'abord passé en revue le contexte de la compétitivité au Burkina Faso, tant au plan macro-économique qu'en ce qui concerne l'environnement des entreprises.

Cependant, les questions de l'innovation et de la recherche-développement qui sont au cœur de la compétitivité n'ont pas été ou pas souvent suffisamment prises en compte. Jusque-là, l'approche filière qui est la problématique majeure de la politique de développement industriel n'a pas porté de fruits. L'étude du CAPES a montré qu'une bonne démarche de politique de pôles de compétitivité alliée aux potentialités spécifiques à chaque région peut être une solution au problème du développement d'entreprises compétitives dans les régions. Elle a indiqué en outre les conditions nécessaires à la création de pôles.

L'étude a suggéré les pôles de croissance que l'on pourrait créer dans les différentes régions. Dans certains cas, il s'agit d'innover, dans d'autres, il s'agit de mettre des entreprises en synergie pour aboutir à une plus grande compétitivité.

Au total, une cinquantaine de pôles de croissance potentiels ont été identifiés au Burkina Faso dans des domaines variés. Dans beaucoup de cas, il s'agit de pôles liés à l'agroalimentaire.

La *deuxième* réflexion d'envergure est celle conduite dans le cadre de l'étude du Schéma national d'aménagement du territoire. Dans son volet « Vecteurs de croissance », le SNAT a posé la problématique des zones d'activités et proposé une organisation en filières, niches et pôles de compétitivité en appuyant sur les propositions de l'étude du CAPES, qui s'inscrit dans le droit fil du SNAT. Au-delà de quelques éclairages sur les notions, l'étude indique que le « pôle de compétitivité n'est pas une juxtaposition d'entreprises et d'activités, mais un véritable creuset d'innovations, de recherche-développement, de méthodes créatives de production et de commercialisation, de synergies et de complémentarités entre entreprises amont et aval ».

Le *troisième* fait marquant dans le même registre est le choix fait dans le programme du chef de l'Etat « Bâtir ensemble un Burkina émergent » de développer des pôles de croissance et de compétitivité.

Des réflexions sur la même thématique sont aussi engagées au sein du Conseil présidentiel pour l'investissement, dans le but d'améliorer l'environnement des affaires de classe internationale (clarification de la politique de l'investissement, sécurisation des investissements), avec la promotion de stratégies appropriées à l'état du marché en général et des investissements en particulier, et d'une stratégie de financement de l'investissement, la mise en œuvre

de programmes restructurants et de réduction des coûts des facteurs (dans ce cadre, il est prévu de mettre en place des schémas de zones économiques spéciales), l'instauration d'une fiscalité adaptée aux investissements.

Par ailleurs, le ministère de l'Economie et des Finances (DGAT-AD) a lancé une étude de mise en place de pôles de compétitivité régionale et de systèmes productifs localisés (grappes), à titre expérimental. Cette action, qui entre dans le cadre de la promotion des pôles de croissance et de compétitivité, vise à identifier les acteurs impliqués, leur positionnement (en termes de marché, de secteur et de technologie), le périmètre géographique, la gouvernance et le pilotage et, enfin, les projets de coopération en termes de produits ou de service.

La Banque mondiale a également joué un rôle très actif dans la mise en œuvre de Bagré Pôle. Son document de proposition de financement qui comporte un volet économique et financier a réalisé des analyses en considérant le riz comme une composante importante.

Les principaux résultats financiers sont présentés dans le tableau 2.

Les résultats des analyses économiques apparaissent dans le tableau 3.

Les analyses aboutissent à un taux de rentabilité interne du projet de 20 %, avec une valeur actuelle nette de 263 millions de dollars US. Ce qui a justifié la faisabilité du projet. Ainsi, toutes les actions de Bagré Pôle s'inscrivent dans les différentes préconisations du document.

Schématiquement, on peut résumer l'état des connaissances qui ont été utilisées au moment de la création du pôle de croissance. Il faut souligner que ces études ne sont pas des programmes gouvernementaux mais des sujets de recherche conduits par des universitaires.

Conciliation des intérêts des acteurs

Les intérêts qu'il faut faire coexister dans ce schéma sont sans doute ceux des petits producteurs et ceux des grands exploitants. Par ailleurs, la commune de Bagré reste à l'affût pour tirer le maximum de recettes budgétaires de cette nouvelle dynamique quand bien même elle reconnaît que la question foncière reste problématique.

Tableau 2. Résultats financiers par culture (en FCFA par ha)

	UNITÉ	NIÉBÉ	RIZ IRRIGUÉ	MAÏS
Sans projet				
Frais totaux	FCFA/ha	82,556	79,889	69,511
Production	kg/ha	600	1,500	1,200
Revenus bruts	FCFA/ha	135,000	232,500	138,000
Marge brute	FCFA/ha	52,444	152,611	68,489
Rémunération	FCFA/j	499	848	571
Avec ensemble technologique				
Frais totaux	FCFA/ha	134,976	104,181	98,357
Production	kg/ha	1,000	2,500	2,240
Revenus bruts	FCFA/ha	225,000	387,500	257,400
Marge brute	FCFA/ha	90,024	283,319	159,043
Rémunération	FCFA/j	720	1,417	884
Avec irrigation				
Frais totaux	FCFA/ha	296,947	320,877	216,385
Production	kg/ha	200	9,00	5,00
Revenus bruts	FCFA/ha	562,500	1,395,000	643,500
Marge brute	FCFA/ha	265,553	1,074,123	427,115
Rémunération	FCFA/j	2,124	5,372	2,374

Source : Document d'évaluation de projet financé par une subvention proposée d'un montant de 71 million SDR (115 millions de USD) au Burkina Faso pour un projet de Pôle de croissance à Bagré.

Tableau 3. Valeur actuelle nette des bénéfices agricoles (en millions USD)

ANNÉE	1	2	3	4	5	6	10	15	20
Investissements privés et du projet, dont coûts opérationnels et de maintenance									
Coûts du projet									
Infrastructure du projet	8,0	23,6	37,1	35,7	24,2	8,1	0,0	0,0	0,0
Investissements privés	0,0	3,0	6,0	12,0	6,0	12,0	6,0	6,0	0,0
Coûts opérationnels et de maintenance	0,1	0,8	1,8	3,0	3,5	4,1	5,2	5,9	6,0
Coûts totaux	8,2	27,4	44,9	50,7	33,8	24,2	11,2	11,9	6,0
Bénéfices du projet									
Tirés des investissements du projet	0,0	0,0	5,5	11,3	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8
Tirés des investissements privés	0,0	0,0	2,9	9,7	21,3	29,9	73,2	99,9	107,2
Flux monétaire	(8,2)	(27,4)	(36,4)	(29,7)	4,4	22,5	78,7	104,8	118,0
Valeur actuelle nette	263,4								
Taux de rentabilité interne	20%								
Remboursements	6								

Source : Document d'évaluation de projet financé par une subvention proposée d'un montant de 71 million SDR (115 millions de USD) au Burkina Faso pour un projet de Pôle de croissance à Bagré.

Figure 8

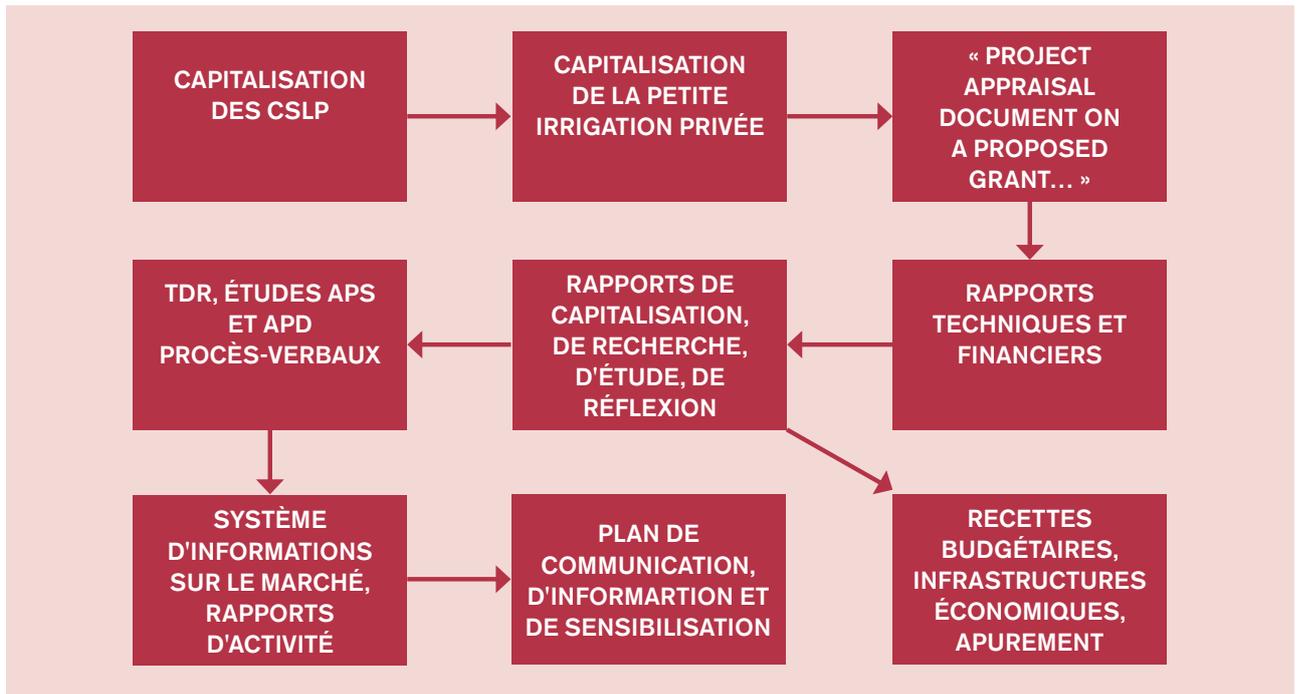
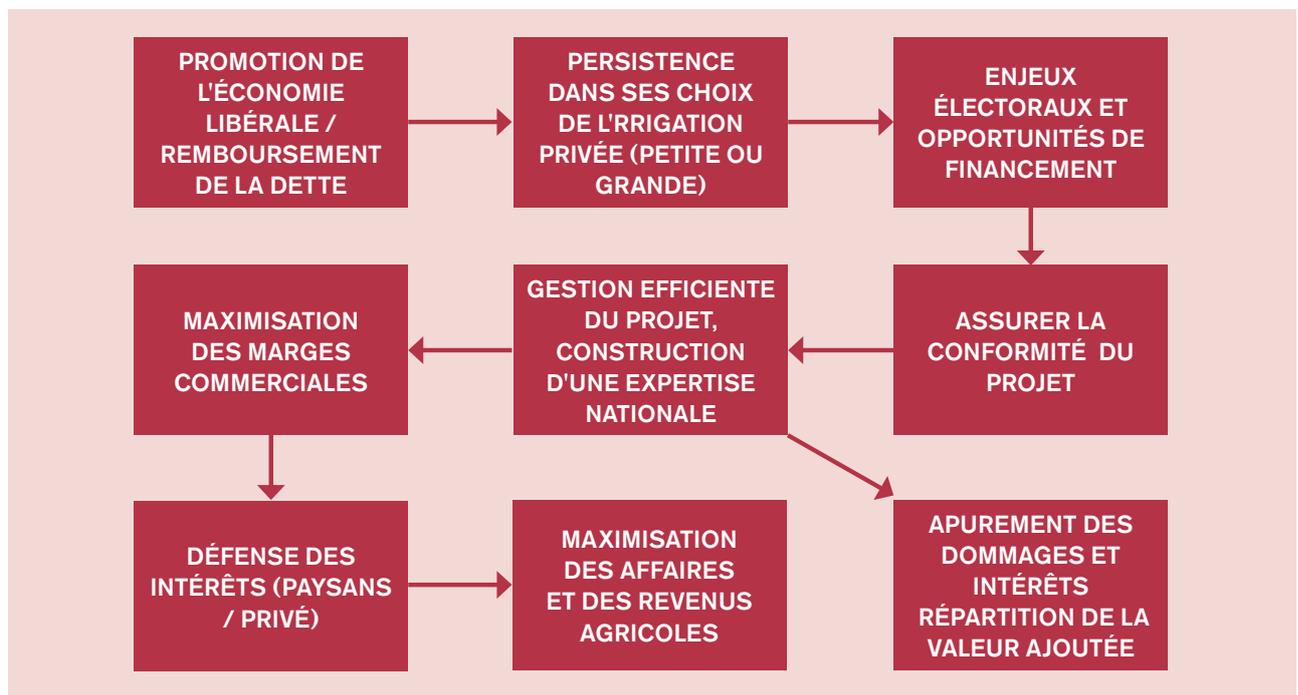


Figure 9



Conceptualisation des processus de décision à Bagré

6

6.1 Les constats généraux

Postulat 1. Le développement de l'irrigation est tributaire du contexte agroclimatique et écologique des pays sahéliens en général et du Burkina en particulier qui ne favorisent pas la satisfaction des besoins alimentaires des populations, ainsi que des enjeux économiques, politiques et stratégiques qui obligent les Etats africains à prendre des options d'autonomie, non parfois sans la pression des bailleurs de fonds. Au début, aussi bien les partenaires techniques et financiers que les Etats africains raisonnaient en grandes infrastructures avant de réaliser leurs faibles performances au plan agricole et donc de se réorienter vers la petite irrigation. Les options d'infrastructures et les modalités d'exploitation ont été souvent dictées par les bailleurs de fonds et par l'épreuve des faits : par exemple, le choix de la petite irrigation part du constat du coût élevé et de la faible valorisation/rentabilité des grandes infrastructures et le choix d'ouvrir les barrages à l'agrobusiness tient aux options d'économie de marché imposées par la Banque mondiale et à l'incapacité pour le paysannat de rentabiliser les aménagements.

Postulat 2. La riziculture est un choix délibéré de l'Etat pour faire face à une demande croissante des consommateurs dans un contexte où moins de 20 % des besoins étaient couverts par la production locale (*la production locale couvre actuellement 47 % des besoins selon la SNDR 2011*). Le choix de produire du riz en paysannat sur le barrage de Bagré serait lié à cette raison et aussi aux aptitudes pédologiques (sols hydromorphes) des terres autour du barrage. Pour

mieux valoriser les aménagements au regard des sols, la culture du riz convenait mieux au plan technique et non au plan financier. Il faut noter également que le concept d'agrobusiness est récent.

Selon des personnes-ressources rencontrées⁸, l'option de la culture du riz, si elle a été inspirée par le colonisateur, s'est imposée *progressivement* à l'Etat burkinabè comme une nécessité au regard des besoins de consommation des populations, de la faible production au niveau national et du coût des importations ainsi que son incidence sur la balance commerciale.

Il convient de noter que le choix de pratiquer la riziculture autour des grands barrages n'a jamais été une option exclusive. Les grandes infrastructures étaient censées depuis leur conception jouer un rôle multifonction inclus dans la production agricole. Il était prévu, selon les personnes-ressources rencontrées, qu'il soit cultivé à Bagré aussi bien du riz que des produits maraîchers, avec une prédominance du riz sur le gravitaire. Très récemment, Bagré Pôle a donné l'autorisation à tout producteur désireux de produire toute autre spéculation à le faire mais en concertation avec le conseil agricole, et envisage une troisième campagne tournée vers d'autres cultures que le riz. Cette possibilité qui est déjà en train d'être testée a été matérialisée dans le cadre de l'étude sur la tarification de l'eau à Bagré à travers le compte d'exploitation présenté dans le tableau 4.

Postulat 3. Les porteurs du concept, des doctrines et des initiatives en matière d'irrigation et de riziculture se succèdent dans le temps. La culture du riz a

Tableau 4 : Projection de résultat d'exploitation basée sur une triple campagne

SPÉCULATIONS	Superficie (ha)	Rendement (kg/ha)	Prix de vente (FCFA/kg)	Charges totales (FCFA)	Recettes totales (FCFA)	Bénéfice net (FCFA)
Riz	1	5 000	150	543 250	750 000	206 750
Maïs	1	2 000	383	192 298	766 298	574 000
Oignon	0,25	15 000	87	150 601	324 790	174 189
Tomate	0,25	24 000	116,58	109 590	703 947	594 357
Pomme de terre	0,25	20 000	200	726 328	1 000 000	273 672
Haricot vert	0,25	7 000	146	180 526	266 096	85 570
Bénéfice total net						1 908 537

Source : Bagré Pôle, octobre 2013, Rapport provisoire : Réalisation d'une étude sur la tarification de l'eau et la gestion du réseau d'irrigation.

⁸ Ouedraogo Ambroise, ancien directeur général de l'hydraulique agricole ; Nombéré Adama, président de la Commission mondiale des grands barrages ; Diallo Ousmane, ancien directeur technique de la MOB.

été introduite pendant la période coloniale par le colonisateur. L'Etat prend les initiatives après les indépendances, mais les concepts et les doctrines sont encore sous l'influence des Occidentaux, notamment l'ancien colonisateur. Plus tard, la définition des politiques publiques tiendra compte des contraintes naturelles et financières ; en effet, les Etats africains, bien que convaincus de la nécessité d'aller vers l'autosuffisance alimentaire, vont se voir contraints de composer avec le contexte mondial. C'est ainsi que les institutions de Bretton Woods (BM, FMI), qui ont réussi un alignement des pays en développement sur le même paradigme de développement, vont dicter la marche à suivre jusqu'à nos jours : programme d'ajustement structurel, cadre stratégique de lutte contre la pauvreté puis stratégie de croissance accélérée, prônent l'insertion de l'agriculture dans l'économie de marché et par conséquent la libéralisation du foncier anciennement détenu par l'Etat et l'accès du privé aux grands aménagements. Le Burkina fait partie de cette dynamique, bien qu'en dernier ressort la responsabilité relève des gouvernements qui se sont succédé car ils ont soit pris des initiatives propres, soit adopté des doctrines qui leur ont été proposées ou dictées.

Postulat 4. En toile de fond, il apparaît nettement que : (i) les initiatives du G8 relatives à l'appui à la nouvelle alliance, (ii) le programme du président de la République « Bâtir ensemble un Burkina émergent », (iii) la SCAAD, (iv) les politiques et stratégies du secteur rural en général et du secteur agricole en particulier, portent tous un nouveau paradigme qui peut se résumer comme suit : « promouvoir une économie d'échelle commerciale assise sur une forte concentration des PME/PMI de type capitaliste jouissant de droits sécurisés de la terre, jadis destinée à la petite exploitation familiale peu performante pour satisfaire le marché et rentabiliser les investissements réalisés à fonds perdus par l'Etat et ses partenaires techniques et financiers ».

Fondamentalement, dans ce nouveau paradigme, le moteur de la production agricole n'est plus la petite exploitation agricole, si bien que ce n'est plus elle qui structure les nouvelles options d'aménagement à Bagré ; bien au contraire, même si elle n'est pas « reléguée » à la périphérie des préoccupations actuelles, elle n'est plus au centre.

De même, on peut considérer qu'implicitement la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté constituent un « fonds de commerce » pour réussir l'introduction du capital privé dans l'agriculture et assurer une redistribution des terres vers ceux qui le rentabilisent et non vers ceux qui vivent dans l'absolu de la terre. *C'est à ce niveau que se situe le véritable enjeu.*

Ce qui fait dire que ces nouvelles approches ne sont pas tout à fait innocentes car elles portent en elles un

contenu idéologique qui n'est pas révélé. Autrement, cela pourrait éveiller sans nul doute les consciences collectives de la société civile et des producteurs familiaux, ce qui comporte un risque politique et social évident.

6.2 Compréhension du modèle de fonctionnement

Caractérisation des relations de pouvoir dans la mise en œuvre des programmes et projets agricoles au Burkina Faso (top-down)

1. Le cadrage régional, africain et international fixe le cadre des *tendances majeures* (l'air du temps) mais il fixe également le degré de liberté du pays. Il est le fait d'institutions et d'organisations régionales, africaines et internationales ainsi que des bailleurs de fonds (FMI, Banque mondiale, FAO, G8...), fortement marqués par les idéaux de démocratie, de libéralisme, de globalisation et de mondialisation.
2. Le régime politique du Burkina Faso est un régime de type présidentiel, si bien que l'orientation politique du président assise sur l'idéologie du parti Etat décrit le potentiel des *innovations* à conduire dans le cadre de son mandat.
3. Le gouvernement à travers le premier ministre porte les innovations dans le but de créer une *dynamique homogène intersectorielle*.
4. Les ministères ouvrent des *perspectives sectorielles* en s'appuyant sur les grandes tendances et les innovations en cours dans le pays et dans le monde.
5. Le secteur privé, dans le cadre du partenariat « arrangé » avec le secteur public, s'implique pour créer les conditions de la *performance* (maximisation) des programmes et projets sectoriels en rapport avec le marché.
6. La société civile, très souvent associée dans la définition des politiques, des stratégies et des programmes au niveau sectoriel, n'est pas porteuse d'idéologie, mais elle porte dans certaines situations de savoirs capitalisés (UICN, AITB) des programmes et projets (ROPPA) qui optimisent *la transparence et l'équité* dans la mise en œuvre des programmes et projets sectoriels pour tenir compte des bénéficiaires et des victimes.
7. Les petites exploitations familiales, jadis au centre des préoccupations de l'Etat à travers la promotion et le financement tous azimuts du paysannat, semblent se situer aujourd'hui à la périphérie des nouveaux enjeux, pour se contenter de mesures d'accompagnement afin de réussir leur attelage à l'économie de marché (*les obligés*).

Conclusions, recommandations



La puissance financière internationale pilote et développe des concepts *ex nihilo*, désarticulés souvent avec les intérêts des populations. Ces concepts, loin de s'appuyer sur les savoirs locaux, sont très théoriques et aboutissent souvent à des résultats discutables car les types de connaissances ne sont pas suffisamment appropriés par les acteurs nationaux, chargés pourtant de traduire ces concepts dans les TDR et sur le terrain.

L'offre de financement favorise l'intrusion de ces concepts dans les pratiques en cours qui, pourtant, méritent le plus souvent d'être mieux consolidées, amplifiées et portées à une plus grande échelle, pour respecter la logique d'un développement *endogène* des forces productives du pays.

Cependant, les dynamiques endogènes portées le plus souvent par des petits producteurs locaux sont fragilisées par le choc des innovations mal appropriées et par la rigueur des marchés.

La relation « contexte politique, acteurs, connaissances et intermédiaires » est utile à bien des égards mais sa pertinence dans le processus de décision n'est pas évidente à établir dans le cas du Burkina Faso. Les acteurs eux-mêmes n'ont pas souvent recours aux connaissances et aux intermédiaires par *nécessité*. Si bien que le lien très fort qui est réellement visible est celui du contexte politique et des acteurs avec leurs intérêts. Et l'autre maillon « connaissances et intermédiaires » bien que *nécessaire* n'a pas démontré sa *suffisance* dans le cas du projet Bagré. La culture de la contre-expertise n'est pas encore en marche au Burkina Faso (en exemple, le document de projet de don de la Banque mondiale sur la promotion du pôle de croissance pour son volet économique et financier a été bâti sur des hypothèses qu'il est difficile à ce stade de remettre en cause).

En conclusion, le cadre conceptuel ODI semble ne pas résister à l'offre de financement des bailleurs de fonds. Quand cette dernière est importante, le projet revêt implicitement un caractère d'urgence ou, à défaut, un caractère pilote et, en vertu de cet état de fait, des étapes du cadre conceptuel peuvent être escamotées. Pourtant, l'étude a noté que, là où le pouvoir s'est exercé avec des connaissances techniques approximatives, les résultats ont été discutables.

Pour apporter des nuances dans les décisions prises par les acteurs au moment où l'offre de financement est abondante, l'étude recommande les actions suivantes.

- R1** : Asseoir une stratégie pour accroître l'offre de connaissances par une diffusion ciblée auprès des acteurs impliqués dans le processus de décision à Bagré.
- R2** : Elaborer un système de suivi pour observer l'articulation entre les deux modèles, en identifiant les maillons compatibles et incompatibles, les points de rupture.
- R3** : Travailler à faire de la CFD et du ROPPA des intermédiaires crédibles de la diffusion de l'information en provenance ou en direction de Bagré.
- R4** : Conformer l'élaboration des TDR aux directives du CCRE (Centre de coordination des ressources en eau) sur les bonnes pratiques dans la réalisation des grands ouvrages.

Références

- MEF, janvier 2011, Plan cadre de gestion environnementale et sociale (PCGES), rapport final
- Burkina Faso, octobre 2011, Stratégie nationale de développement de la riziculture
- MAHRH, avril 2004, Politique nationale de développement durable de l'agriculture irriguée – Stratégie, plan d'action et plan d'investissement. Horizon 2015
- *Grain de Sel* n° 37 – décembre 2006-février 2007, Politiques rizicoles en Afrique de l'Ouest : petite revue historique et enjeux actuels, Benoît Faivre Dupaigne et Laurent Liagre, Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement (Iram)
- Maison de l'Entreprise, Bagré Pôle, octobre 2013, Etude de tarification de l'eau à Bagré
- MASA, octobre 2013, Etude sur l'élaboration d'une loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, halieutique et faunique (LOASPH) au Burkina Faso
- Cahier spécifique des charges pour le paysannat et pour l'agrobusiness
- Articles divers : http://www.lenouvelafrique.net/article.php?id_article=972, Dossier pôle de croissance en Afrique / Des pays seront au rendez-vous de la croissance [06/07-2013], par Anthony Vercriisse
- Burkina Faso, Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) 2011-2015.
- MAHRH, Cadre d'action pour l'investissement agricole au Burkina Faso, 2011
- Burkina Faso, Programme national du secteur rural (PNSR) 2011-2015, octobre 2012
- MAHRH, Diagnostic de la situation de sécurisation foncière en milieu rural, décembre 2005
- MAHRH, Politique nationale de développement durable de l'agriculture irriguée : stratégie, plan d'action et plan d'investissement à l'horizon 2015 ; avril 2004
- Conférence WWF/ROPPA dans le cadre de la 5e foire agricole de la CEDEAO, Enjeux de la gouvernance de l'eau dans les zones humides de l'espace CEDEAO – Cas du bassin du fleuve Niger (Note de synthèse)
- Loi n° 055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso
- Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (MAHRH) (novembre 2006), Note conceptuelle sur le programme-cadre national de développement du secteur rural productif
- Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (MAHRH) (avril 2010), Note de cadrage pour l'élaboration du Programme national du secteur rural
- Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (MAHRH), Ministère des Ressources animales (MRA), Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie (MECV) (septembre 2009), Programme national d'investissements agricoles (PNIA)
- Ministère de l'Economie et des Finances (2010), Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles
- Ministère de l'Economie et des Finances (octobre 2009), Document de cadrage portant sur l'élaboration et l'adoption de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) du Burkina Faso sur la période 2011-2015
- Ministère de l'Economie et des Finances (décembre 2009), Note d'ajustement du pilotage du processus d'élaboration de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD)
- Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie (MECV), Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) (août 2010), Initiative pauvreté-environnement du Burkina Faso. Phase préparatoire. Evaluation préliminaire. Liens pauvreté-environnement au Burkina et contexte institutionnel et politique, version finale
- Premier Ministère, octobre 2012, Plan stratégique 2013-2017 de Bagré Pôle
- Premier Ministère, Bagré Pôle, janvier 2013, Manuel du conseil agricole dans les périmètres irrigués
- Premier Ministère, Bagré Pôle, Note d'information : du projet Bagré au projet Pôle de croissance de Bagré

Lectures complémentaires

Guèye B. (2014). Spécialisation ou diversification ? Perspectives divergentes sur la riziculture irriguée par trois grands barrages dans le Sahel. International Institute for Environment and Development, London, UK. <http://pubs.iied.org/17568FIIED.html>

Jamie Skinner, Lawrence J. Haas (2014). Watered Down? A review of social and environmental safeguards for large dam projects. International Institute for Environment and Development, London, UK. <http://pubs.iied.org/17517IIED.html>

Global Water Initiative (2014) . Bien se préparer pour un investissement de « qualité » à Kandadji au Niger. International Institute for Environment and Development, London, UK. <http://pubs.iied.org/G03760.html>

Frédéric Bazin, Jamie Skinner, Jérôme Koundouno (2011). Partager l'eau et ses bénéfices : les leçons de six grands barrages en Afrique de l'Ouest. International Institute for Environment and Development, London, UK. <http://pubs.iied.org/17510FIIED.html>

Jamie Skinner, Madiodio Niasse et Lawrence Haas (2009). Partage des bénéfices issus des grands barrages en Afrique de l'Ouest. International Institute for Environment and Development, London, UK. <http://pubs.iied.org/12555FIIED.html>

Jamie Skinner (2009). Affronter la crise de l'eau en Afrique rurale, là où chaque goutte compte. International Institute for Environment and Development, London, UK. <http://pubs.iied.org/17055FIIED.html>

Annexe 1 : Personnes-ressources rencontrées

- Ouedraogo Ambroise, ancien directeur général de l'hydraulique agricole
- Nombéré Adama, président de la Commission mondiale des grands barrages
- Diallo Ousmane, ancien directeur technique de la MOB
- Maiga Moussa, DGESS MASA
- Parkouda Sibiri, SP/CPSA
- Ouattara Youssouf, chef de projet riz pluvial
- Guire Alassane, directeur général, Direction générale des aménagements agricoles et du développement de l'irrigation (DGADI)
- Ouedraogo Etienne, directeur de la valorisation économique de Bagré Pôle
- Bantango Adama, président de l'Union des groupements de producteurs de riz
- Sawadogo Oumarou, directeur régional agriculture et sécurité alimentaire de la Région du Centre-Est
- Berthé Lancina, Comité interprofessionnel du riz (CIRB / Bobo-Dioulasso)
- Kanazoé Ousséni, chargé de programme FEPAB (Fédération des producteurs agricoles du Burkina)
- Gansonré Marc, CPF
- Traoré Moumouni, conseil agricole, Bagré Pôle
- Kaboré Pascal, suivi-évaluation, Bagré Pôle
- Zongo Souleymane, coordinateur national des usagers d'eau du Bassin du Niger
- Tiemtoré Sylvestre, coordinateur du SPONG
- Dalla Charles, ministère de l'Economie et des Finances, Direction générale de l'aménagement du territoire et de l'appui à la décentralisation, membre de la CODDE

Acronymes

AVV	Autorité pour l'aménagement des vallées des Voltas
BID	Banque islamique de développement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CAPES	Centre d'analyses des politiques économiques et sociales
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFD	Caisse française de développement
CGP	Caisse générale de péréquation
CPF	Confédération paysanne du Faso
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DOS	Document d'orientation stratégique
FAD	Fonds africain de développement
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FKDEA	Fonds koweïtien pour le développement économique arabe
GWI	Global Water Initiative
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
LPDA	Lettre de politique de développement agricole
MAHRH	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques
MECV	Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MOB	Maîtrise d'ouvrage de Bagré
MW	Mégawatt
ODI	Overseas Development Institute, Londres
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAFASP	Programme d'appui aux filières agro-sylvo-pastorales
PASA	Programme d'ajustement du secteur agricole
PNSR	Programme national du secteur rural
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAF	Réorganisation agraire et foncière
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SDR	Stratégie de développement rural
SNDDAI	Stratégie nationale de développement durable de l'agriculture irriguée
SNDR	Stratégie nationale de développement de la riziculture
TDR	Termes de référence
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UICN	Union internationale de conservation de la nature
ZUP	Zone d'utilité publique

Nous chercherons à mieux comprendre l'économie politique à l'appui des grands barrages au Burkina Faso – les raisons pour lesquelles ils sont construits, qui les soutient et qui s'y oppose, et comment sont prises les décisions concernant leur utilisation et par qui (p. ex. par les petits producteurs, l'agro-industrie ou les deux). Nous sommes particulièrement intéressés par les connaissances et les preuves qui éclairent (ou non) ces décisions, afin de déterminer s'il existe des points d'entrée qui permettraient à la GWI de nouer un dialogue avec les décideurs d'une manière plus efficace.

L'IIED est une organisation orientée vers l'élaboration des politiques, l'action et la recherche, dont la vocation est de promouvoir le développement et de faire le lien entre les priorités locales et les défis mondiaux. Notre siège social se trouve à Londres et nous œuvrons dans cinq continents auprès des populations les plus défavorisées du monde, dans un but de mieux faire entendre leur voix dans le cadre de prises de décision qui les affectent.



International Institute for Environment and Development
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK
Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
email: info@iied.org
www.iied.org



Cette étude a été financée par le programme d'aide UK aid du gouvernement britannique. Cependant les opinions exprimées dans le présent document ne reflètent pas nécessairement les opinions du gouvernement britannique.



Documents
d'information