

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

BURKINA FASO

Unité – Progrès – Justice



LA POLITIQUE AGRICOLE DU BURKINA ET SES IMPLICATIONS FONCIERES

Novembre 2001

SOMMAIRE

PAGES

I – LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE DURABLE	1
1. Rappel du Contexte général et de la Stratégie du Gouvernement.....	1
2. Atouts et contraintes du secteur agricole.....	1
3. Profil du secteur agricole à l’horizon 2010	2
4. Les objectifs du secteur de l’agriculture.....	3
5. Orientations stratégiques de développement (DOS)	3
6. Plan Stratégique Opérationnel (PSO) de croissance durable du secteur de l’agriculture	3
7. Les mesures d’accompagnement.....	10
II – LA POLITIQUE AGRICOLE ET SES IMPLICATIONS FONCIERES	12
1. Les implications économiques de la politique agricole sur le foncier	12
2. Opérationnalisation de la RAF pour la mise en œuvre de la politique agricole ..	15
III – CONCLUSION	17

LISTE DES ABREVIATIONS

AVV	: Aménagement des Vallées des Voltas
CEDEAO	: Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CVGT	: Commission Villageoise de Gestion des Terroirs
DFN	: Domaine Foncier National
DOS	: Document d'Orientations Stratégiques
GV	: Groupement Villageois
Ha	: Hectare
LPDAD	: Lettre de Politique de Développement Agricole Durable
LPDHD	: Lettre de Politique de Développement Humain Durable
LPDRD	: Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé
OP	: Organisations des Producteurs
OPA	: Organisations Professionnelles Agricoles
PA/GIFS	: Plan d'Actions pour la Gestion Intégrée de la Fertilité des Sols
PA/FR	: Plan d'Actions pour la Filière Riz
PA/OPA	: Plan d'Actions d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles
PAI	: Programme d'Appui Institutionnel
PAS	: Programme d'Ajustement Structurel
PASA	: Programme d'Ajustement du Secteur Agricole
PFR	: Plan Foncier Rural
PIB	: Produit Intérieur Brut
PSO	: Plan Stratégique Opérationnel
RAF	: Réorganisation Agraire et Foncière
SFD	: Système Financier Décentralisé
SOFITEX	: Société Burkinabé des Fibres Textiles
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine



I – LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE DURABLE

1. Rappel du Contexte général et de la Stratégie du Gouvernement

Les crises économiques et politiques qui ont secoué le monde dès la deuxième moitié des années '80 ont induit une série de changements macro-économiques : mondialisation de l'économie, libéralisation des échanges, apparition de grands espaces politico-économiques régionaux (UEMOA, CEDEAO), promotion des activités privées parallèlement à la redéfinition du rôle de l'Etat.

Pour s'y adapter les autorités du Burkina Faso ont entrepris d'importantes réformes et rédigé une série de documents définissant la politique agricole de manière de plus en plus opérationnelle:

- Depuis 1991 : Programme d'Ajustement Structurel (PAS) qui a abouti à la formulation et la mise en œuvre d'un Programme d'Ajustement Sectoriel Agricole (PASA) ;
- Lettre de Politique de Développement Humain Durable (LPDHD) en 1994;
- Lettre de Politique de Développement Agricole Durable (LPDAD) en 1995;
- Diagnostic Approfondi du Secteur Agricole en 1997 ;
- Document d'Orientation Stratégique (DOS) en 1998 ;
- Plan Stratégique Opérationnel (PSO) en 1999
- Note d'Orientation du Plan d'Action pour la Politique de développement de l'Élevage ;
- Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) ;
- Programme d'Investissement du Secteur Agricole dont l'élaboration reste à achever.

Quatre axes guident les actions dans la mise en œuvre de la politique agricole :

- un changement qualitatif dans les techniques de production ;
- le développement de l'hydraulique agricole pour affranchir l'agriculture des aléas climatiques;
- un environnement institutionnel favorable à l'investissement dans les secteurs de l'agriculture ;
- la spécialisation des productions agricoles en fonction des zones écologiques.

2. Atouts et contraintes du secteur agricole

Malgré son importance pour l'économie (30% du PIB, 86% des recettes d'exportation) et pour ses habitants (86% de la population active), l'agriculture burkinabé demeure une agriculture de subsistance basée sur les céréales vivrières (sorgho, mil, maïs), dominée par de petites exploitations familiales.

Le secteur agricole possède d'importants atouts qui sont :

- Un potentiel productif appréciable comprenant :
 - Une disponibilité de terres agricoles d'environ 9,9 millions d'ha dont seulement 3,7 millions d'ha sont exploités ;
 - Des potentialités en terre irrigables : 165 000 ha ;
 - Des potentialités en bas-fonds aménageables ;
 - Des systèmes de production encore perfectibles ;
 - Une population agricole jeune
 - Recherche agricole et environnementale performante ;
 - Engagement politique conséquent en faveur du monde rural,
 - Existence du texte portant sur la Réforme Agraire et Foncière,
 - Acquis du processus engagé dans la mise en œuvre de l'approche gestion des terroirs et de la décentralisation.

Cependant, le secteur reste sous performant en raison de contraintes de plusieurs ordres :

- ⊙ *Contraintes naturelles* : précipitations faibles et irrégulières, insuffisance de la maîtrise de l'eau, dégradation des ressources naturelles et baisse de la fertilité des sols ;
- ⊙ *Contraintes anthropiques* : mode de production extensive avec le faible niveau d'intensification des exploitations, fortes pressions démographiques sur les terres agricoles, insécurité foncière, faible niveau d'organisation des producteurs, exode rural, pesanteurs socioculturelles marginalisant les femmes et les jeunes ;
- ⊙ *Contraintes économiques* : faible niveau des revenus ruraux, difficultés d'accès au financement bancaire, coût élevé des transports internes et externes ;
- ⊙ *Autres* : faible valorisation des produits agricoles, enclavement.

3. Profil du secteur agricole à l'horizon 2010

- Agriculture insérée dans les marchés, contribuant fortement aux échanges interrégionaux (UEMOA) et au commerce extérieur : valorisation des avantages comparatifs et amélioration de la compétitivité ;
- Existence, parallèlement aux exploitants individuels, d'organisations professionnelles responsables et structurées, d'un secteur privé dynamique et d'opérateurs efficaces en amont et en aval ;
- Agriculture productive, modernisée procurant des revenus monétaires ;
- Agriculture se modernisant grâce à l'investissement privé ;
- Monde rural mieux intégré à la vie économique ; meilleure situation sociale ;
- Stratégies régionales de développement différenciées et synergiques selon les régions agro-écologiques, définies avec les structures professionnelles représentatives et mises en œuvre par elles.

4. Les objectifs du secteur de l'agriculture

4.1 Objectif global

«Assurer de manière continue la production agricole pour satisfaire les besoins des populations tout en maintenant et en améliorant la qualité de la vie et de l'environnement».

4.2 Objectifs spécifiques

- Accroître la production agricole de 5 à 10% par an au cours des 10 prochaines années ;
- Contribuer à une croissance des revenus des exploitants agricoles et des éleveurs d'au moins 3% par personne et par an ;
- Créer les conditions favorables à la disponibilité et à l'accessibilité des populations à une alimentation suffisante et équilibrée ;
- Généraliser et renforcer la gestion durable des ressources naturelles par les communautés rurales.

5. Orientations stratégiques de développement (DOS)

Sept (7) grands axes d'orientation stratégiques ont été définis dans le DOS et toute action à entreprendre dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de croissance durable du secteur de l'agriculture doit nécessairement tenir compte de ces orientations. Ce sont :

- 1) Favoriser le développement de l'économie de marché en milieu rural ;
- 2) Moderniser les exploitations ;
- 3) Favoriser la professionnalisation des différents acteurs et renforcer leurs rôles ;
- 4) Assurer une gestion durable des ressources naturelles ;
- 5) Accroître la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- 6) Améliorer sensiblement le statut économique de la femme rurale ;
- 7) Recentrer le rôle de l'Etat et favoriser l'initiative privée.

6. Plan Stratégique Opérationnel (PSO) de croissance durable du secteur de l'agriculture

- Les orientations stratégiques définies dans le DOS sont traduites par des actions concrètes dans le Plan Stratégique Opérationnel (PSO). Cinq programmes transversaux comportant chacun un ou plusieurs Plans d'Action et six filières prioritaires ont été retenus .

Les programmes prioritaires, Plans d'Action thématiques, ainsi que les Plans d'Action par Filière sont complémentaires entre eux mais aussi avec les Plans d'Action des autres Ministères (Elevage, Environnement).

Les projets de développement rural décentralisés (gestion des terroirs, développement rural intégré, développement local) constituent les outils privilégiés de mise en œuvre des stratégies et actions du PSO au niveau local.

6.1 Les 5 programmes prioritaires et les bénéfices attendus

1) ***Programme de fertilité des sols***, dont les bénéfices attendus sont : contribution au maintien de l'outil productif, durabilité des systèmes de production, meilleure répartition des revenus au niveau régional.

La pauvreté naturelle des sols, aggravée par une agriculture «minière» - caractérisée par l'absence ou la faiblesse des restitutions en matières organiques et engrais minéraux - induit une baisse continue de la fertilité des sols.

- Les **objectifs** opérationnels visent essentiellement:
 - le développement de l'exploitation des ressources agro-minérales ;
 - l'accroissement de la production de fumure organique ;
 - la facilitation de l'accès géographique et financier aux intrants de bonne qualité ;
 - la réduction de l'instabilité des prix des produits et leur bonne rémunération ;
- Pour assurer une production agricole durable, la **stratégie** met l'accent sur :
 - l'utilisation des ressources agro-minérales (burkinaphosphate subventionné) ;
 - l'accroissement de la production de fumure organique.

Ce programme fait l'objet d'un plan d'action : le Plan d'Action sur la Gestion Intégrée de la Fertilité des Sols (PA/GIFS)

2) ***Programme de sécurité alimentaire et de nutrition***, dont les bénéfices attendus sont : augmentation de la productivité et de la production et intensification, diversification et intégration avec d'autres secteurs, prévention et gestion des risques climatique et pluviométrique.

La situation de la sécurité alimentaire et de la nutrition du Burkina Faso est préoccupante sur le triple plan des disponibilités, de l'accessibilité et de la stabilité.

- Au niveau national, le **problème** se pose essentiellement en termes d'aléas climatiques et de ressources naturelles faiblement exploitées. L'apparition de crises peut nécessiter le recours aux importations. Au niveau des ménages, l'accès se pose par moment en terme de revenus, de répartition, de quantité et de qualité nutritionnelle. La sécurité alimentaire n'échappe pas aux changements économiques et socioculturels induits par le développement.
- Les **objectifs** consistent à accroître et diversifier la production alimentaire nationale, d'améliorer les conditions et capacités d'accès des ménages aux approvisionnements alimentaires, d'améliorer la qualité nutritionnelle des aliments et de pérenniser le dispositif de suivi des risques, de prévention et de gestion des crises alimentaires.
- Les **trois axes stratégiques** majeurs retenus sont :
 - Baser essentiellement la sécurité alimentaire sur la production nationale par l'accroissement quantitatif et qualitatif des disponibilités alimentaires, le développement d'une demande solvable et l'amélioration de l'organisation et de la fonctionnalité du marché ;
 - Mettre en œuvre un programme fonctionnel d'éducation nutritionnelle ;
 - Sécuriser l'accès à l'alimentation en cas de pénurie (augmentation des disponibilités, diversification des sources de revenus).

Le programme prioritaire sur la sécurité alimentaire et la nutrition connaîtra plusieurs Plans d'Action. Le plan d'actions général sur le thème sécurité alimentaire et nutrition (en préparation) sera complémentaire à d'autres plans d'action : Plan d'Action sur le Riz et sur les Céréales, Plan d'Action National sur la Nutrition.

3) ***Programme de modernisation de l'agriculture***, dont les bénéfices attendus sont : augmentation et valorisation de la production, valorisation économique, meilleure utilisation de la capacité de main-d'œuvre, amélioration de la balance commerciale et du PIB.

Les pratiques d'une agriculture « minière » et de subsistance, la faible productivité qui en découle ne permettra pas à l'agriculture actuelle de générer des ressources financières suffisantes pour faire face aux coûts de la modernisation et pour s'intégrer dans un contexte économique sous-régional de plus en plus ouvert.

D'autres facteurs tels la sécurité foncière, le faible niveau de technicité constituent de sérieux handicaps. L'insuffisance des ressources financières, qui limite l'accès aux intrants et aux équipements, constitue la contrainte majeure à la modernisation de l'agriculture.

- Les **objectifs** opérationnels sont :
 - { accroissement de la production et de l'utilisation de la matière organique,
 - { ouverture au progrès technique (jeunes / formation),
 - { accroissement du taux de mécanisation à 65% des exploitations,
 - { amélioration des capacités locales de production et maintenance locales d'équipements agricoles,
 - { accroissement du crédit décentralisé (taux de pénétration de 30%),
 - { renforcement de circuits de commercialisation intégrés (agriculture contractuelle),
 - { opérationnalisation de la RAF.
- La **stratégie** vise à favoriser l'intensification au travers les facteurs suivants : technologie, semences, encadrement, avantages comparatifs, mécanisation et association agriculture-élevage, professionnalisation des SFD, dynamisation des marchés intérieurs et régionaux, infrastructures rurales et sécurisation foncière.

Le programme de modernisation de l'agriculture sera réalisé au travers quatre Plans d'Action :

- Plan d'Action sur la Mécanisation et Equipements agricoles,
- Plan d'Action sur le Financement du Monde Rural,
- Plan d'Action sur le développement du secteur semencier,
- Plan d'Action sur le Foncier,

et le Système approprié d'appui-conseil.

4) ***Programme de soutien aux producteurs/opérateurs et à leurs organisations***, dont les bénéfices attendus sont : augmentation et valorisation de la production, professionnalisation de l'ensemble des acteurs, implication des opérateurs privés.

La volonté des pouvoirs publics de promouvoir des organisations propres aux producteurs s'est manifestée depuis le début des années '70.

Les conditions dans lesquelles les groupements villageois (GV) ont été créés et ont fonctionné ont favorisé le développement d'une mentalité d'assistantat qui explique le peu de structures fonctionnelles.

L'Etat encourage la dynamique nouvelle qui anime le monde paysan et qui apparaît comme une réponse appropriée à son désengagement des secteurs d'approvisionnement, de production et de commercialisation. Toutefois, ces initiatives restent embryonnaires et la professionnalisation des acteurs s'impose.

- Les **objectifs** opérationnels concernent l'appui à l'émergence et à l'organisation des organisations professionnelles agricoles (OPA), l'appui au renforcement des OPA et l'appui au développement de l'initiative privée.
- La **stratégie** s'articule autour de :
 - la responsabilisation des OP dans les transformations et mutations positives de la vie associative,
 - la professionnalisation des producteurs par l'accroissement de leurs compétences techniques,
 - l'appui à l'autonomisation des organisations paysannes à travers le renforcement de leurs capacités de gestion et de négociation,
 - le renforcement de leur participation au développement national en relayant l'Etat au niveau des fonctions pour lesquelles celui-ci s'est désengagé.

Cette stratégie fait des organisations paysannes des structures fortes et crédibles, des interlocuteurs privilégiés de l'Etat et des partenaires de coopération. C'est également dans cette perspective que le Gouvernement facilite et accompagne la mise en place d'un réseau de chambres d'agriculture (cadre de concertation entre professionnels).

Le programme de soutien aux producteurs/opérateurs et à leurs organisations sera réalisé au travers le Plan d'Action sur l'Emergence des Organisations Professionnelles Agricoles (PA/OPA).

5) ***Programme d'appui institutionnel***, dont les bénéfices attendus sont : mise en œuvre de la déconcentration et de la décentralisation institutionnelle ; facilitation du commerce intérieur et extérieur, implication des bénéficiaires et du secteur privé.

Le diagnostic du secteur agricole a révélé que le pilotage agricole souffre de plusieurs maux :

- définition insuffisamment approfondie et non-concertée des orientations stratégiques ;
- hiérarchisation insuffisante des objectifs ;
- faible degré d'adéquation entre les orientations stratégiques et les programmes et projets ;
- insuffisance au niveau des opérations de conception, d'exécution et de suivi-évaluation des programmes et projets ;
- maîtrise insuffisante des outils de pilotage.

Pour l'instant, le seul Plan retenu pour la réalisation de ce programme est le Plan d'Appui Institutionnel au Ministère de l'Agriculture (PAI).

- Le PAI a pour **objectif** principal de doter les structures d'intervention étatiques et privées d'instruments, de compétences et de capacités à même de renforcer leur opérationnalité.
- La **stratégie** développée repose sur le renforcement des capacités opérationnelles des services du Ministère de l'Agriculture, sur la réorganisation des services agricoles, sur le recentrage des actions et stratégies d'intervention, sur l'utilisation de l'approche participative, sur la professionnalisation des acteurs et le renforcement du partenariat.

6.2 Les Six plans d'actions filières

Les six filières ont été choisies en fonction de leurs avantages comparatifs et/ou de leur contribution à la réalisation des objectifs fondamentaux :

Les cultures vivrières : céréales (mil, sorgho, maïs, riz) ; niébé ; tubercules (igname, patate).

Les cultures d'exportation : coton ; filière fruits et légumes ; oléagineux (arachide, sésame, karité).

6.2.1 Les Cultures vivrières

6.2.1.1 Les Céréales (sorgho, mil, maïs, riz)

Auto-consommées à 80-85%, elles apparaissent comme un indicateur privilégié de la sécurité alimentaire, tout en représentant un enjeu croissant dans l'économie agricole (revenus des agriculteurs et plus-value dégagée en aval de la production). Une production irrégulière mais à la hausse, marquée par d'importantes disparités régionales ainsi qu'une évolution de la consommation céréalière urbaine sont les éléments clé de la problématique.

Outre des **contraintes** institutionnelles, des contraintes sont rencontrées aux niveaux de la production, de la commercialisation, de la transformation. Toutefois, la production peut encore s'accroître, tant par l'extension des superficies cultivées que par l'intensification.

- L'**objectif** global est d'augmenter la rentabilité économique et financière des filières afin de contribuer durablement à la sécurité alimentaire du pays. Au niveau quantitatif, l'objectif poursuivi est d'accroître la production nationale de céréales de 4,1% par an (mil/ sorgho + 2,5%/an ; riz/maïs + 10%/an).
- La **stratégie** globale consistera à accroître les performances des acteurs des filières céréalières par la création d'un environnement favorable et par l'amélioration de leurs organisations. Elle s'appuiera sur une maîtrise accrue de l'extensification des cultures et de la dégradation des sols par des approches «gestion des terroirs», mais aussi sur la maîtrise de l'eau pour sécuriser et intensifier la production d'une part, et d'autre part, sur un système plus performant de stockage et de transformation, d'amélioration de la logistique et des pratiques de commercialisation.

La promotion des filières céréalières fera l'objet de deux Plans d'Action :

- Le Plan d'Action Céréales,
- Le Plan d'Action Filière Riz (PA/FR)

Le principal **objectif** spécifique du plan d'action sur la Filière Riz est l'accroissement de la production du riz et l'amélioration de la productivité économique des périmètres irrigués.

- { Logique : professionnalisation des opérateurs de la filière.
- { Actions menées avec le Ministère chargé de l'Eau, notamment l'identification du potentiel des terres aménageables.
- { Mise en place du comité interprofessionnel du riz pour une responsabilisation des opérateurs de la filière.
- { Améliorer la qualité du riz (meilleur décorticage) pour accroître sa compétitivité.

6.2.1.2 Le Niébé

Le niébé est une culture vivrière en passe de devenir une culture de rente. Source de protéines peu coûteuses par rapport aux protéines animales, le niébé joue un grand rôle dans l'alimentation des populations en contribuant à réduire la carence protéique dans les rations alimentaires en milieu rural. En outre, il constitue un créneau porteur sur les marchés régional et sous-régional.

- L'**objectif** opérationnel est l'accroissement de la production de 7% par an, dans les 5 régions du Burkina Faso.
- La **stratégie** consiste à créer les conditions pour une véritable intensification de la production : accroissement de la productivité et maîtrise du marché.

6.2.1.3 Les Tubercules (igname, patate)

Subordonnées à des facteurs climatiques et pédologiques particuliers, les productions de ces cultures restent fortement localisées. Très appréciée par les ménages urbains, la production par les ménages ruraux est essentiellement orientée vers la commercialisation. Elle constitue des sources de revenus non négligeables.

Cette filière se révèle donc particulièrement intéressante pour contribuer à l'accroissement de la sécurité alimentaire des populations et à l'amélioration des revenus notamment en milieu rural.

- L'**objectif** opérationnel consiste à accroître la production respectivement de 10 et 20% pour l'igname et la patate. Sur le plan qualitatif, l'objectif poursuivi est de contribuer à une meilleure sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations.
- La **stratégie** de développement des tubercules est orientée sur l'accroissement de la production et de la productivité par la maîtrise des techniques de production et sur l'amélioration du fonctionnement du marché.

6.2.2 Les Cultures d'exportation

6.2.2.1 Le Coton

La culture du coton se caractérise d'une part par une production localisée qui se déplace vers le sud du fait de la dégradation de l'environnement, d'autre part par un degré important d'organisation des producteurs en groupements spécifiques. C'est une filière intégrée où la SOFITEX joue le rôle de chef de file.

Depuis 1970, la production est marquée par une tendance à la hausse, même si des reculs ont accompagné les périodes de baisse des prix sur le marché mondial (1990-93). On constate ces dernières années une légère baisse des rendements, mais aussi une extension des zones cultivées et une amélioration de la qualité de la fibre.

C'est le principal produit d'exportation du Burkina Faso, qui reste dans l'immédiat la principale source de croissance agricole et la culture de rente la plus répandue. Elle constitue également la principale source de devises du pays. En dehors de son rôle stratégique en milieu paysan, le coton est aussi l'une des principales bases de promotion du secteur industriel moderne (usines d'égrenage, huilerie, industrie textile, ...).

- Principaux **objectifs** : maintenir/renforcer la tendance à l'accroissement de la production pour atteindre 500 000 à 600 000 tonnes (2010), parvenir à une plus grande valorisation de la production au niveau national, en préservant le capital productif et contenant les superficies dans des proportions raisonnables.
- La **stratégie** repose surtout sur la hausse des rendements par l'intensification. Ceci en travaillant non seulement sur les facteurs de production (disponibilité et accessibilité aux intrants et amélioration de leur qualité), mais aussi sur une répartition équitable des risques entre les producteurs et les autres intervenants de la filière, sur une maîtrise accrue des technologies et de la pression parasitaire et enfin sur la restauration d'une confiance plus forte entre les différents partenaires de la filière.
Par ailleurs, un accord interprofessionnel coton est déjà signé entre la SOFITEX et les producteurs, jetant les bases d'une participation effective des producteurs à la gestion de la filière. Enfin, l'amélioration de la compétitivité de la filière sera recherchée particulièrement à travers des mesures de rationalisation de la logistique transport de la SOFITEX.

6.2.2.2 Les Filière fruits et légumes

La filière fruitière et maraîchère est dominée par cinq produits, qui sont la mangue, les agrumes, la banane, la tomate et l'oignon. En ce qui concerne les légumes, 92% de la production totale provient de six cultures : la tomate, les oignons, le chou, l'aubergine, le haricot vert et la pomme de terre.

- Des **contraintes** sont rencontrées, tant au niveau de la production que de la commercialisation et de la transformation.
 - Production : la production de fruits comme de légumes est généralement groupée dans le temps. Ainsi, toute la production annuelle se retrouve sur les marchés au cours de 3 ou 4 mois, créant des surplus ponctuels de l'offre et une chute des cours.
 - Transformation : les intrants sont chers et souvent inadaptés ; le marché intérieur reste très limité (habitudes alimentaires).

- Commercialisation : les capacités techniques et logistiques des acteurs de la filière sont limitées pour assurer une bonne collecte, un bon conditionnement et une mise en marché adéquate des produits. La conséquence est que les fruits et légumes du Burkina arrivent sur les marchés dans un état commercial dégradé. Enfin, la promotion à l'extérieur est très limitée et peu organisée.
- Les **objectifs** opérationnels : accroissement quantitatif et qualitatif des productions, renforcement du dynamisme des acteurs, maîtrise de la commercialisation.
 - La **stratégie** opérationnelle repose sur trois axes :
 - l'intensification agricole et le transfert de technologie ;
 - la promotion commerciale ;
 - l'assainissement des entreprises et la professionnalisation des acteurs.

6.2.2.3 Les Oléagineux (arachide, karité, sésame)

Arachide et sésame : Bien adaptées aux conditions climatiques du pays, l'arachide et le sésame sont produites de manière extensive (sans engrais ni semences certifiées), d'où une faible productivité, mais aussi une qualité commerciale médiocre. Les possibilités d'exportation restent très limitées. La transformation industrielle de l'arachide en huile est quasiment arrêtée, tandis que le sésame n'est pas du tout transformé.

Karité : Malgré un potentiel de production très important, les exportations ont énormément baissé depuis les années '60 du fait de la forte dégradation de la qualité des amandes, trop acides. Celle-ci découle d'un manque d'attention aux conditions optimales de cueillette et d'entreposage.

- L'**objectif** visé est d'accroître la contribution de la filière oléagineux à l'amélioration des revenus des producteurs et à la monétarisation de l'économie rurale. Quatre objectifs opérationnels ont été définis : la relance de la production, le développement de la transformation, le développement de la commercialisation et le renforcement de la professionnalisation des acteurs de la filière.
- La **stratégie** s'articule autour de quatre axes :
 - relance de la production (amélioration de la productivité, choix de variétés à teneur élevée en matières grasses ou d'arachides de bouche pour la confiserie) ;
 - amélioration de la collecte du karité (amandes à faible taux d'acidité) ;
 - appui à la transformation et à la commercialisation ;
 - appui à la professionnalisation des acteurs par une amélioration de leurs connaissances techniques, leur structuration et le renforcement organisationnel.

7. Les mesures d'accompagnement

La mise en œuvre des programmes du PSO nécessite la réalisation de mesures d'accompagnement qui sont :

- La sécurisation foncière,
- La maîtrise de l'eau,
- L'alphabétisation,
- La décentralisation.
- La maîtrise de l'information statistique.

En résumé

L'agriculture occupe une place importante dans l'économie nationale.

Elle est l'activité principale de 86% de la population.

Elle possède d'importants atouts.

Elle reste cependant une agriculture de subsistance et arriérée.

Orientation à l'horizon 2010

- Une agriculture compétitive, moderne, productive et insérée dans l'économie de marché;
- Une implication des exploitants individuels, des organisations professionnelles et du secteur privé
- Un développement de l'hydraulique agricole
- Une préservation des ressources naturelles.

Objectif global

Assurer de manière continue la production agricole, pour satisfaire les besoins des populations tout en préservant l'environnement.

Objectifs spécifiques

- Accroître la production agricole de 5 à 10% par an au cours des 10 prochaines années;
- Accroître les revenus des producteurs de 3% par an
- Améliorer les conditions de disponibilité et d'accessibilité des populations à une bonne alimentation;
- Généraliser la gestion durable des ressources naturelles.

Opérationnalisation

Cinq programmes

- Fertilité des sols,
- Modernisation de l'agriculture
- Sécurité alimentaire
- Organisation des producteurs
- Appui institutionnel

Six filières

- Céréales
- Niébé
- Tubercules
- Coton
- Fruits et légumes
- Oléagineux

Mesures d'accompagnement

- Sécurisation foncière
- Maîtrise de l'eau
- Alphabétisation
- Décentralisation
- Informations statistiques.

II – LA POLITIQUE AGRICOLE ET SES IMPLICATIONS FONCIERES

La sécurisation foncière figure parmi les mesures d'accompagnement d'importance capitale pour une mise en œuvre satisfaisante de la politique de Développement agricole durable. Elle constitue donc une des priorités d'intervention.

Sa réalisation requiert cependant la contribution du gouvernement et ses partenaires, des populations, des Associations et de toute compétence utile sur le foncier. Elle nécessite également une compréhension harmonisée de la problématique foncière par toutes les parties. C'est l'objectif visé par l'analyse ci-après, qui aborde les implications économiques et politiques du développement agricole durable sur la question foncière.

1. Les implications économiques de la politique agricole sur le foncier

L'orientation d'assurer le développement de l'Agriculture par la modernisation et l'intensification de la production suppose une répartition et une utilisation efficace des moyens de production, notamment des ressources naturelles que sont le sol, l'eau, la faune et la flore.

Il est difficile de faire évoluer l'Agriculture de son état archaïque actuel, vers une agriculture moderne, sans des investissements conséquents, particulièrement sur le plan de la restauration de la fertilité des sols ainsi que de l'équipement. L'une des raisons pour lesquelles le développement agricole s'est révélé médiocre en matière de productivité et de durabilité réside en l'absence d'investissements ; cela étant dû certainement à beaucoup de facteurs, mais surtout à l'insécurité foncière liée au mode de gestion traditionnelle de la terre.

Les éléments de diagnostic ci-après justifient la nécessité d'importants investissements pour restaurer la fertilité des sols ; facteur de base pour l'accroissement de productivité de notre agriculture.

➤ La fertilité des sols

Les sols exploitables en agriculture représentent 1/3 de la superficie totale du pays et sont surtout caractérisés par leur faible teneur en matières nutritives pour les plantes. Les sols sont en général peu profonds, ce qui les rend vulnérables à l'érosion hydrique et éolienne et ce d'autant plus que la pression démographique et le système d'exploitation extensif sont des facteurs de dégradation accélérée des ressources naturelles. Plus de la moitié des terres cultivées ne connaissent plus de période de jachère. Les processus naturels de régénération et de maintien de leur productivité sont ainsi très menacés.

On estime que la teneur en matière organique est :

- inférieure à 1% pour 55% des sols
- entre 1% et 2% pour 29% des sols
- supérieure à 2 % pour seulement 16% des sols.

Concernant les éléments nutritifs :

- la teneur en azote totale est inférieure à 0,06% pour 75% des sols ;
- la teneur en phosphore est inférieure à 0,06% pour 95% des sols.

Il existe fort heureusement des techniques efficaces pour inverser cette situation et permettre aux sols de retrouver un niveau de fertilité et de productivité élevé. Il faut à cet effet déployer d'importants efforts pour :

- freiner l'érosion ;
- améliorer les aptitudes agricoles des sols par un apport de matière organique et d'amendements phosphatés.

➤ Le niveau de modernisation.

Le niveau d'équipement de l'Agriculture burkinabé est très faible avec une (1) une charrue à traction animale pour 3 ménages et environ 10 charrues pour 100 hectares cultivés. La motorisation est d'introduction récente et concerne quelques exploitants mieux nantis ou ceux pratiquant prioritairement la culture du coton.

L'utilisation de semences améliorées, de fertilisants chimiques, ou de produits phytosanitaires est limitée aux cultures à forte valeur ajoutée (coton, riz, cultures maraîchères).

Il ressort de cette analyse que la faible productivité de l'Agriculture est liée aux limites des potentialités naturelles et techniques. Ces contraintes peuvent être surmontées aux prix de motivations et d'efforts qui ne seront productifs que dans le cadre d'une sécurité foncière.

a) Quelle sécurité foncière pour répondre aux enjeux de l'intensification et du Développement agricole durable ?

La sécurité foncière sans laquelle des transformations profondes de l'Agriculture ne sont possibles, a fait l'objet de réflexions, d'initiatives et de prises de décisions. Néanmoins, elle n'est pas sans pour autant encore résolue.

Au Burkina Faso comme dans plusieurs pays d'Afrique, la question foncière était et est toujours en grande partie gérée selon des règles et une organisation traditionnelles.

Sous la responsabilité du «chef de terre» ou du «du chef de lignage» selon les communautés, la terre a toujours été gérée dans un esprit de patrimoine communautaire.

La terre généralement n'est pas «vendue» mais est prêtée conformément à des clauses à celui qui en exprime la demande.

La gestion selon l'esprit de patrimoine communautaire n'exclut pas, au sein du clan, des droits d'usage permanents et transmissibles à l'échelle individuelle ou familiale.

Toutefois, il est exceptionnel qu'une attribution à une personne étrangère à la famille ou au clan soit permanente et irrévocable. La terre ainsi attribuée reste sous la maîtrise de la communauté et sa matérialisation selon les procédures d'enregistrement modernes traduit des intentions d'appropriation qui peuvent être mal perçues par les donateurs pour lesquels la sécurité d'usage n'est pas forcément synonyme de propriété.

Cette conception de la sécurité foncière est insuffisante dès lors que l'exploitant envisage de développer des relations marchandes avec des tiers (institutions techniques ou de financement). Pour ces derniers, l'absence de documents légaux diminue la valeur des terres en tant que nantissement, rendant ainsi l'emprunt plus difficile en vue d'investissements. La meilleure des garanties de sécurité foncière est le titre de propriété.

Pour la réalisation de sa politique de développement, l'Etat dès 1984 a entrepris la réorganisation agraire et foncière dont les textes fondamentaux ont subi des relectures ayant abouti à la version actuelle, objet de la loi n°14/96/ADP du 23 mai 1996 et du Décret d'application n°97-054/PRES/PM/MEF du 06 février 1997 ;

Les principales dispositions de la Loi sont les suivantes :

- Toutes les terres situées dans les limites du territoire national constituent le Domaine Foncier National et sont de plein droit propriété de l'Etat. Cependant, la propriété privée de la terre constitue une exception autorisée par la loi foncière.
- La reconnaissance des droits particuliers. Six (6) titres de jouissance sont en effet prévus par la loi. Il s'agit de (i) l'arrêté d'affectation, (ii) l'arrêté de mise à disposition, (iii) le permis d'occuper, (iv) le permis urbain d'habiter, (v) le permis d'exploiter, et (vi) le bail.
- Ces différents titres consacrent l'attribution des droits fonciers par l'Etat aux personnes privées. L'attribution des terres est faite par l'administration, sur demande écrite du requérant :
- L'exception de la propriété privée qui est admise lorsque l'Etat cède une partie du DFN aux particuliers : « les terres ainsi cédées cessent d'être la propriété de l'Etat ». Ces terres doivent faire l'objet d'une individualisation matérielle et juridique (opération de bornage et opération d'immatriculation).
- La gestion locale du foncier rural. La loi dispose qu'au niveau des villages, les missions d'attribution, d'évaluation et de retrait des terres du DFN relèvent de la compétence des commissions villageoises de gestion des terroirs (CVGT).

Les dispositions prises donc par l'Etat, sont résolument en faveur d'une sécurité foncière fondée sur l'appropriation individuelle.

L'Etat considère et implique la communauté villageoise dans le processus d'attribution de la terre à titre privée. En effet, le Décret 97-054/PRES/PM/MEF en son article 184 indique la composition du dossier de demande d'occupation des terres rurales non aménagées dans un but commercial ou industriel. Parmi les éléments constitutifs du dossier figure «un (1) procès-verbal de palabre constatant l'accord des superficiaires dressé par le service des domaines et signé par l'autorité administrative territorialement compétente».

On constate cependant que malgré ces différents niveaux d'implication de la communauté villageoise ou des propriétaires terriens, l'application systématique de la Loi sur le terrain rencontre des réticences. Ceci est à l'origine d'une cohabitation de fait de deux systèmes juridiques dont l'un coutumier omniprésent et l'autre relevant du droit moderne créant ainsi une ambiguïté sur la question de l'arbitrage en cas de conflit. Si la RAF donne les garanties suffisantes pour une Agriculture insérée dans l'économie de marché, l'esprit des communautés villageoises ne semble pas encore prête pour ce changement radical.

On note cependant une évolution lente mais positive du comportement des communautés villageoises sur la gestion foncière car l'individualisation de la terre selon le lignage avec possibilité de transfert des droits est de plus en plus une réalité.

Pour les besoins d'insertion de l'Agriculture dans l'économie de marché, la meilleure sécurité foncière est obtenue à travers la privatisation de la terre. Les dispositions de la RAF soutiennent ce concept.

b) La privatisation de la terre n'accroît-elle pas l'insécurité des droits d'usage des ressources naturelles ?

Si la privatisation de la terre favorise l'investissement, la modernisation de l'Agriculture et son insertion dans l'économie de marché, elle peut paradoxalement accroître l'insécurité d'usage des ressources naturelles dans l'espace foncier considéré.

En effet, plusieurs utilisateurs peuvent chacun, trouver son compte dans l'exploitation harmonieuse des ressources naturelles d'un milieu. Ainsi, l'exploitation des pâturages ou du gibier peut s'opérer harmonieusement dans un espace incluant des champs cultivés ou en jachère. Dans ces conditions, l'exclusion de certains utilisateurs par l'individualisation ou la privatisation de la terre peut renforcer la sécurité foncière de celui qui exclut, mais produit l'effet contraire pour les parties exclues.

Pour une meilleure sécurité, le processus de privatisation ne doit pas consister simplement à l'obtention d'un titre de jouissance, mais doit être précédée de sensibilisation et de dialogue, pour légitimer l'appropriation.

2. Opérationnalisation de la RAF pour la mise en œuvre de la politique agricole

L'orientation politique du régime foncier au Burkina Faso est traduite par la Loi portant réorganisation agraire et Foncière ainsi que son décret d'application qui définissent le statut, l'accès et le mode de contrôle de la terre ainsi que le mode d'arbitrage des conflits.

L'application concrète de ces textes en situation réelle est souvent plus complexe, justifiant alors l'initiation d'opérations pilotes d'opérationnalisation.

L'analyse des contextes agro-écologiques, démographiques et socio-économiques rencontrés sur le terrain montre que si la Loi est nécessairement uniforme au niveau national, ses modalités d'application doivent être adaptées à chaque milieu. En effet, la question foncière ne sera pas abordée selon la même approche dans une région de forte migration que dans une région peuplée essentiellement par des autochtones.

Dans la recherche de solutions aux différents conflits fonciers, deux opérations pilotes de sécurisation foncière sont en cours de mise en œuvre par le Ministère de l'Agriculture. Il s'agit du Plan Foncier Rural dans le Ganzourgou et l'opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest Burkina.

a) L'opération pilote du Plan Foncier Rural

Elle est conduite dans les zones de l'ex-AVV ayant reçu des migrants suite à la libération de la zone de l'onchocercose. La démarche PFR est fondée sur :

- L'identification publique et la délimitation des biens;
- La participation de la population à l'élaboration des documents y afférents ;
- Le recensement des droits de toute nature, coutumiers ou non, assorti d'une recherche de leurs origines ;
- Le report des limites sur un support cartographique ;
- La formalisation des transactions.

Il est prématuré à ce jour d'évaluer les résultats du PFR-Ganzourgou en dehors des quelques points d'analyse sur des opérations similaires conduites hors du Burkina.

Le PFR fournit une précieuse base de matérialisation des droits qui facilite le processus vers la privatisation de la terre.

Son application est davantage plus aisée dans une zone peuplée essentiellement d'autochtones ou à pression modérée d'allochtones.

Cependant, dans une zone de forte migration, cette approche peut conduire à des remises en cause des accords donnés par les responsables coutumiers ;

Par ailleurs, la cartographie des exploitations et des droits demande une mise à jour permanente. Sinon elle pourrait figer une situation foncière d'une catégorie d'acteurs telle qu'elle se présente à un instant donné, excluant du même coup tous les autres utilisateurs des ressources de même que les évolutions ultérieures de droits.

Enfin, des adaptations de la démarche sont nécessaires au pastoralisme dont le mode d'exploitation de l'espace est fondé sur des ressources extrêmement fluctuantes dans un espace non limité.

b) Opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest Burkina

Cette opération est conduite dans une zone où les facteurs essentiels des conflits fonciers sont réunis :

- Zone fertile et bien arrosée, très favorable à l'exploitation agricole ;
- Activité agricole dominée par la culture du coton, principal produit de rente au Burkina ;
- Pression élevée des migrants qui atteignent 80% de la population ;
- Forte croissance démographique (au rythme actuel, la population double en 10 ans) ;
- Pression élevée des jeunes générations d'autochtones qui veulent récupérer des terres pour l'exploitation agricole ;
- Conflits fréquents agriculteurs/éleveurs et migrants/autochtones.

La démarche de sécurisation foncière adoptée pour cette situation spécifique est une approche graduelle comprenant les étapes ci-après :

- Engager un processus d'animation et de négociation entre les différentes parties pour clarifier les accords existants ;
- Utiliser les outils de type PFR, pour clarifier la situation foncière ;
- Formaliser les accords qui sortiront du processus de négociation ;
- Renforcer les capacités de régulation des instances locales en lien avec l'Administration ;
- Prendre en compte les adaptations rendues nécessaires par l'implication de l'Administration dans la gestion foncière.

Cette opération est également en cours et toute évaluation est pour le moment prématurée. Il a cependant été noté lors des premières étapes que l'animation et le dialogue ont permis de rétablir le contact entre les différentes parties en conflit et les ont incités à une démarche participative de recherche de solution.

III – CONCLUSION

Le régime foncier est d'une importance capitale au développement et à la modernisation de l'Agriculture. Sa problématique est si complexe qu'il n'existe pas de solution standard à toute situation, et que les solutions proposées nécessitent souvent de longs délais d'application. Les multiples relectures de la RAF entrent dans cette dynamique.

Partie intégrante du processus de développement économique, les réflexions et analyses sur la question foncière méritent d'être soutenues car l'occupation et la gestion de l'espace ont toujours été à la base des mutations des sociétés.