

UNIVERSITÉ D'AUTOMNE

"Terroirs,
Territoires,
Lieux
d'innovation"

2-6 octobre 1995

Thonon-les-Bains

Direction de l'Information
et de la Communication - INRA
Direction Générale de l'Enseignement
et de la Recherche - ministère chargé de l'Agriculture

ELEMENTS SUR LA GESTION DES TERROIRS EN AFRIQUE

Philippe DEYGOUT
IRAM

IRAM - Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement - Paris

L'exposé s'appuie sur l'expérience de l'IRAM, et en particulier sur les travaux des équipes PDRIZ (Projet de Développement Rural Intégré de Zinder - Niger) et PGTF (Projet de Gestion de Terroir de Filingué - Niger) au Niger. Bernard Bonnet a également fourni des éléments complémentaires pour ce texte.

Des notions pour agir

Les termes de "terroir" et "terroir villageois" évoquent la relation entre un espace et ses habitants, l'attachement d'une communauté à son territoire, les contours d'un patrimoine collectif. Ils désignent par exemple le domaine relevant de l'autorité foncière coutumière d'un village d'agriculteurs sédentaires. C'est le territoire "ressource" d'un groupe d'utilisateurs. Le "terroir" suggère une identité locale, un ensemble de caractéristiques particulières qui le rendent différent du voisin (1). Le terme peut être employé à différentes échelles : des terroirs agricoles juxtaposés intègrent un "terroir" agro-pastoral englobant, structuré autour des espaces intersticiels pâturés et des points d'eau. En zone pastorale, on parle aussi de "terroir d'attache" des éleveurs.

La notion de "gestion des terroirs", au sens premier, s'applique à la vie de ces espaces organisés, aux réalités agraires du lieu. Elle fait référence à la mise en valeur d'un potentiel, à l'exploitation des ressources naturelles, à l'utilisation et à l'entretien des aménagements existants. Elle résulte de l'ensemble des pratiques ayant une influence sur l'espace des champs, jachères, bois et parcours, mares, équipements... Ces pratiques expriment le fonctionnement individuel des systèmes de production agricoles et sylvo-pastoraux en place, mais aussi l'application de règles de conduite cohérente de l'ensemble. Les occupants gèrent le territoire dont ils ont la maîtrise avec les techniques et les règles de la société locale. Selon le contexte général et le niveau de pression des différents types d'acteurs sur l'espace, cette gestion s'effectue à un moment donné en bonne entente, avec tension ou en conflit ouvert avec les voisins, avec les passants (éleveurs transhumants, charbonniers itinérants,...), les autorités coutumières et les différents services de l'administration moderne.

Par extension, la "gestion des terroirs" qualifie aussi les interventions d'appui au développement mises en oeuvre depuis une dizaine d'années en Afrique francophone dans une optique de soutien à la conservation des ressources en même temps qu'à l'augmentation de la production (2). En tant que méthode, cette démarche se caractérise par la recherche d'une meilleure connaissance qualitative et opérationnelle de la société locale pour la mise en oeuvre d'appuis techniques, pédagogiques et financiers dans le domaine de la restauration et de la gestion durable des ressources naturelles, dans celui des aménagements fonciers et de l'équipement rural.

Les projets de "gestion des terroirs" visent à renforcer la capacité des populations à vivre des ressources de leur terroir. Ils tentent de prendre en compte la diversité des situations écologiques et économiques au niveau local (diagnostics participatifs des terroirs, typologies d'exploitations agricoles, rationalité des systèmes d'exploitation, zonages et délimitations) et leur contexte socio-politique. Ils prennent acte de la pluriactivité des ruraux (agriculture, cueillette, élevage, artisanat, commerce...) et de la multiplicité de leurs partenaires. Des schémas d'aménagement et des plans de développement villageois sont élaborés, qui intègrent gestion des ressources et besoins en équipements. Des comités villageois de gestion du terroir sont mis en place, des structures intervillageoises sont créées ou relancées, ainsi que des instances locales de concertation entre les différents acteurs et avec l'Etat.

Ces orientations exigent la mise en oeuvre d'outils spécifiques (représentations cartographiques, repérages physiques, techniques d'animation...), et la recherche de compétences variées pour les opérateurs de projet (sociologues, agronomes, forestiers, juristes, économistes...). Ainsi, des "équipes mobiles multidisciplinaires" sont souvent mises en place, composées de cadres en contact direct avec les populations, parfois

appuyés par des animateurs responsables du suivi dans un secteur géographique. Différents types de partenaires sont mobilisés pour la réalisation des programmes : services publics, organisations non gouvernementales, institutions de crédit, prestataires techniques privés.

Quelques terroirs et leurs dynamiques au Niger

A titre d'illustration, des schémas et plans de terroirs agricoles dans deux régions du Niger ont été présentés. Ces documents sont issus des travaux réalisés dans le cadre d'interventions de terrain menées sur financement de l'aide française au développement avec la participation technique de l'IRAM. Malgré les résultats mitigés de ces projets, souvent limités dans leurs évolutions par le cadre institutionnel ou les objectifs de départ ("ciblage" des agriculteurs au détriment des éleveurs, etc.), des éléments de réflexion peuvent être avancés sur la base de l'expérience acquise.

A l'Est, dans le département de Zinder, les villages de Bangaya et Angoal Bako haoussa permettent d'évoquer la dynamique agro-écologique de ces espaces : espaces naturels homogènes ayant donné lieu à une sédentarisation par tâches jusqu'à saturation ; espaces naturels polarisés, orientés par la présence d'un bas-fond. L'histoire de l'occupation du territoire (migrations, installations) et l'analyse de l'évolution des formations végétales et des sols permettent de dépasser la vision statique d'un paysage exploité par les agriculteurs et éleveurs, pour y substituer celle d'un terroir construit et en évolution, ressource d'une population, objet de tensions et d'enjeux, et résultat de la "gestion" qui en est faite. Une telle approche amène à ne pas définir le terroir par ses frontières mais bien par son contenu, à partir de l'observation des relations entre ressources et acteurs, entre agriculteurs et agro-pasteurs, entre terroirs voisins ou superposés.

A l'Ouest du pays, le projet de gestion des terroirs de Filingué permet d'évoquer une dynamique de développement. La zone fait l'objet d'actions de défense et restauration des sols organisées au niveau des terroirs villageois dans le cadre cantonal. Des travaux de diagnostic et l'élaboration de plans de développement villageois ont débouché sur la mise en place de micro-projets instruits et soutenus avec des responsables villageois. Des instances paritaires pour l'affectation des financements disponibles ont été créées, et des commissions intervillageoises de concertation permettent de mettre en cohérence des actions d'aménagement concernant un ensemble de terroirs (couloirs de passage pour les troupeaux, etc.). Là aussi, l'objectif d'aider à contrer la dégradation des ressources naturelles amène à effectuer un diagnostic et une planification (avant mise en oeuvre et suivi) d'une action, un va-et-vient obligé entre espace et communauté, entre les ressources et leurs différents utilisateurs / gestionnaires. On passe d'une volonté un peu théorique de participation paysanne à la mise en place de dispositifs concrets de concertation et de développement, à même de favoriser la "gestion concertée des ressources". Des supports adaptés d'aide à la décision (plans, maquettes, photos, visualisation des plans de gestion des terroirs) sont nécessaires pour l'animation, par les "acteurs" et leurs représentants, de ces instances et autres comités de gestion des terroirs.

Notons que, au Niger et dans d'autres pays du Sahel, le concept de terroir en tant que territoire ou espace de production d'un groupe donné s'est parfois révélé peu opérationnel du fait de la superposition des territoires relevant de différents groupes sociaux et ethniques. Cela a conduit certains projets à travailler sur la base de terroirs "agronomiques" correspondant à des unités physiques susceptibles de faire l'objet de

modes de mise en valeur homogène ou de règles de gestion particulières (le terroir de plateau, le terroir de bas-fond...). Dans ces conditions, l'analyse des problèmes et l'identification des améliorations possibles se font -ou devraient se faire- en partant des usagers et des décideurs sur cet espace précis, concret à analyser, et moins porteur de tensions que des territoires sociaux difficiles à définir.

Enjeux et méthodes de la "gestion des terroirs"

L'approche "gestion des terroirs" s'est développée à partir d'une critique des opérations "productivistes" mises en oeuvre auparavant (augmentation de la production à l'hectare sans prise en compte de la dégradation du potentiel "naturel"), et sous la pression des évolutions du climat et de l'environnement économique des terroirs africains : changements dans le couvert végétal, la fertilité et l'érosion sous l'effet du développement de certaines filières... Les projets sectoriels (agricoles, forestiers), de développement rural intégré ou de gestion des ressources naturelles avaient montré leurs limites, pour partie dues à la faible implication des acteurs locaux. La démarche de recherche-développement, qui visait à rapprocher expérimentation agronomique et conditions paysannes, était par ailleurs critiquée pour son caractère très "recherche" (diagnostics agro-économiques longs, extérieurs, et non opérationnels). Les principaux enjeux de la nouvelle approche et les méthodes qu'ils suggèrent sont évoqués ci-dessous.

L'échelon territorial. Il s'agit de prendre en compte les modes locaux d'exploitation de la nature, les spécificités des systèmes de production, les motivations des différents acteurs locaux, l'interdépendance entre niveaux de gestion différents (région, terroir, exploitation, parcelle). Ainsi en Guinée, un ensemble d'interventions sur la partie supérieure du bassin versant du fleuve Niger était initialement conçu comme devant couvrir des zones définies géographiquement sur le critère hydraulique (bassins versants élémentaires). Pour pouvoir appuyer les acteurs (ceux qui gèrent ces terroirs), les équipes sur le terrain ont été amenées à travailler plutôt au niveau des terroirs villageois, souvent à cheval sur les limites "naturelles" initialement imposées, mais il leur faut ensuite passer à l'échelle intervillageoise, et effectuer enfin dans ce cadre un retour à l'unité territoriale qui permet d'aborder la problématique de départ de façon cohérente, le bassin versant.

La gestion des ressources naturelles et la restauration des écosystèmes dégradés. L'exiguïté de l'espace (les terroirs sont maintenant définitivement limités, et les espaces régionaux autrefois complémentaires deviennent concurrents), mise en évidence par la croissance démographique et donc la saturation de l'espace, implique la promotion de techniques d'intensification : pratiques anti-érosives, agroforesterie, production de fumier, diversification agricole et d'élevage. Suivant les régions, l'action doit combiner l'entretien et l'amélioration de la fertilité, la prévention des coupes de bois abusives, la mise en défens des têtes de sources, la protection des hauts de bassins versants, la maîtrise des feux de brousse, le reboisement, l'aménagement hydraulique des bas-fonds, la mise en valeur durable des zones sylvo-pastorales, etc.

Le foncier. L'enjeu est d'assurer aux ruraux un accès équitable et légitime à des terres de plus en plus peuplées, objets de conflits. La délimitation des terroirs, compte tenu des phénomènes de superposition mentionnés, ne devrait pas constituer un préalable pour favoriser la sécurisation foncière dans les milieux saturés. La matérialisation des limites, l'établissement de schémas d'aménagement du terroir peuvent exacerber des

conflits, amener au rejet de la démarche. Il faut parvenir à maîtriser les situations dues à la mise à jour des conflits lors de la mise en place d'opérations de reboisement, de l'aménagement des bas-fonds,... compte tenu des implications sociales et politiques (concertations de terrain et arbitrages au plan du droit). Pour la mise au point d'interventions sur le foncier, il y a lieu de prendre en compte la superposition des droits coutumiers locaux et des codes ruraux nationaux.

Le fonctionnement des instances décentralisées de concertation et les modalités participatives de décision. C'est la mise en place et l'animation des comités et forums, l'établissement de chartes et contrats. Il s'agit d'aborder de façon pragmatique mais résolue le problème des arbitrages forêt-agriculture-élevage, d'accompagner la décentralisation et l'adaptation face au désengagement de l'Etat, et de soutenir l'affirmation de la société civile. Pour la planification et le financement des actions locales, l'enjeu est la participation des acteurs du terroir à l'attribution et à la gestion des ressources extérieures, la détermination des conditions d'attribution des fonds pour les investissements individuels ou collectifs, privés ou publics.

Vers le développement local

L'évolution du contexte, en particulier dans le domaine économique, sur les terrains concernés par les interventions du type "gestion des terroirs", amène des évolutions dans le fonctionnement des "terroirs" face auxquels, avec l'expérience acquise, les projets eux aussi évoluent. De nouveaux progrès apparaissent dans la démarche "gestion des terroirs" : l'inter-terroirs, le bassin versant, l'intégration aux filières, les rapports avec les bourgs ruraux, la décentralisation. On observe le passage d'interventions ciblées "gestion des terroirs" à de nouvelles actions plus globales de "développement local".

Une des raisons de cette évolution est sans doute liée au fait que la gestion des terroirs et celle des ressources naturelles obligent à poser la question de l'accès au foncier, et donc à identifier les centres de décision et les lieux de son contrôle au niveau local. Dans la pratique, le développement économique et social passe souvent par les mêmes centres de pouvoir au niveau local que ceux qui contrôlent les ressources naturelles et le foncier, ce qui fait apparaître un lien évident avec à la fois développement local et décentralisation.

Dans les programmes "gestion des terroirs / développement local", les communautés cibles ne sont plus choisies arbitrairement de l'extérieur, l'élaboration de plans de développement villageois n'est plus exigée en préalable à l'action, l'importance retrouvée de la "demande villageoise" s'accompagne d'efforts accrus de contractualisation avec les communautés. Par ailleurs, le schéma "lutte contre la dégradation" fait place petit à petit à l'accompagnement des évolutions : appuyer les tendances existantes qui sont positives et affaiblir celles qui sont négatives. Une des difficultés majeures vient de la contradiction qu'il y a à mettre l'accent sur des techniques de conservation du milieu souvent coûteuses quand des besoins élémentaires ne sont pas satisfaits, quand des ressources subsistent sans que les conditions de leur mise en valeur amènent les systèmes existants à la rupture.

Il s'agit de construire le développement local comme dynamique sociale et économique, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné, pour la

réalisation d'un projet d'avenir en articulation avec les autres niveaux de décision. Un des risques de cette démarche est celui de négliger la gestion des terroirs proprement dite, devenue simple composante d'un "développement local durable", et de laisser de côté l'action des ruraux sur l'espace. Il faudra sans doute veiller à maintenir les aspects "territoire", fondement localisé de toute intégration au marché, aux filières, aux services marchands. Peut-être faut-il aussi ne pas imaginer que les comités de gestion doivent acquérir des prérogatives au détriment des pouvoirs locaux existants, mais miser au contraire sur leurs complémentarités dans la responsabilisation par rapport aux nouveaux enjeux de développement.

1) Lors du débat qui a suivi la présentation, il a été observé à juste titre que l'acception courante du terme terroir dans les milieux de l'aide au développement, suite aux travaux de géographie tropicale africaniste, est plus proche de la notion de finage utilisée en Europe que de celle de terroir, ce dernier désignant alors une sous-unité agro-pédologique au sein du finage.

2) Ailleurs, ces opérations sont communément appelées de "gestion des ressources naturelles" ou, plus récemment, de "développement durable".

---***---