

L'HISTOIRE DES NOTIONS

● La notion de terroir

Qu'entend-on par *gestion de terroir* ? Quel est le sens d'une action visant à mieux « gérer » les « terroirs » ? Un éclairage sur le concept de terroir s'impose pour mieux comprendre l'origine et l'orientation des démarches dites de « gestion de terroirs ».

La définition de la notion de gestion est habituellement établie : un ensemble d'outils et de savoirs techniques mis en œuvre par un individu ou un groupe ayant une capacité de décision. En revanche, la définition du terroir est toujours sujette à débats. Certains auteurs préféreraient la bannir pour ne parler que de finage¹. L'usage des mots faisant loi, il convient de préciser le sens du terroir. La « gestion des finages » reste à inventer.

Le terroir peut être décrit comme un espace aux traits singuliers, fait d'une juxtaposition de « *parcelles homogènes, caractérisées par une même structure et une même dynamique écologique, ainsi que par un même aménagement agricole* »². Cette définition paysagère du terroir, véhiculée par les agronomes, correspond à l'image de l'aménagement par l'homme d'une facette écologique spécifique pour une production donnée. C'est en ce sens que l'on parlera de « produits du terroir », le terroir étant devenu une valeur positive, garante de qualité et d'authenticité. Cette conception amène des agriculteurs européens à délimiter les contours de leurs « terroirs » afin de distinguer, selon des normes strictes, un espace rural précis et une production si caractéristique qu'elle fera l'objet d'une plus-value.

Dans les années soixante, des géographes tropicalistes ont défini le terroir comme « *la portion de territoire appropriée, aménagée et utilisée par le groupe qui y réside et qui en tire ses moyens d'existence* »³. Le terroir est considéré, non pas comme une étendue neutre, mais comme le résultat d'une construction humaine, un agencement de l'espace susceptible d'évolutions. Cette définition du terroir accorde également une attention particulière à l'appropriation de l'espace par une communauté humaine. Il s'agit d'une portion de territoire, c'est-à-dire un espace régi par un pouvoir, sur lequel un ou plusieurs

1 « Certains géographes spécialistes des espaces tropicaux, surtout en Afrique, emploient terroir au sens de finage ; cet usage, quoique établi, est source de confusion et devrait être évité ». BRUNET (R.), FERRAS (R.), THERY (H.), 1993. *Les mots de la géographie – dictionnaire critique*. Reclus – La Documentation française. p. 482.

2 DUBY, (G.) cité par RABOT (C.), 1990. *Transferts de fertilité et gestion de terroirs. Quelques points de vue...* - Les Cahiers de la Recherche-Développement n°25, mars 1990 : 19-32.

3 SAUTTER (G.), PELISSIER (P.), 1964. *Pour un atlas des terroirs africains. Structure-type d'une étude de terroir*. L'Homme, tome IV, n°1 : 56-72.

groupes d'acteurs développent des activités, disposent de droits et respectent des règles. Cette conception invite à mettre en relief les relations entre les hommes et l'espace pour comprendre leurs modes d'accès au sol et aux ressources.

La définition des géographes africanistes propose un modèle empirique. Le texte fondateur de Gilles Sautter et Paul Péliissier insiste sur les nécessaires ajustements de la notion de terroir : les discontinuités entre terroirs sont difficilement repérables ; le terroir est parfois discordant avec l'habitat. Le long des fronts pionniers ou autour des périmètres irrigués, le terroir devient flou. Conscients de la relative rareté du schéma classique du terroir à auréoles concentriques autour d'un village, les auteurs ont immédiatement associé différents qualificatifs aux terroirs (« *emboîtés* », « *dissociés* », ...) pour décrire des situations agraires extrêmement variables.

Le terroir des agronomes et le terroir des géographes sont deux notions parfois mises en opposition. Elles ne semblent pourtant pas si éloignées. Les deux conceptions s'attachent à une description qui tient compte essentiellement de l'activité humaine et de son impact sur le paysage et l'organisation de l'espace. Evoquer un terroir, c'est reconnaître le rôle primordial de l'homme et la rationalité de l'organisation de l'espace, c'est appréhender le milieu physique comme le support des activités productives de l'homme, c'est comprendre comment la *Nature* est façonnée par l'homme. Une approche par le terroir permet d'emblée un positionnement différent des approches qui perçoivent la biodiversité comme un capital écologique progressivement dégradé par l'homme.

Le terroir ne correspond pas aux seuls espaces cultivés. La définition géographique du terroir se rapproche du finage : la portion d'espace dont un village tire l'essentiel de ses ressources. Pourtant, dans un premier temps, la mise en œuvre pratique de projets de gestion de terroirs par des techniciens a limité le terroir à un support de l'agriculture.

Un regard sur les sociétés rurales restreint à la portion cultivée du terroir ne tiendrait compte ni des activités rurales non agricoles, ni des espaces interstitiels. La fameuse « zone sylvo-pastorale », la « brousse » des paysans d'Afrique francophone, serait oubliée. Elle est pourtant au centre d'enjeux majeurs dans le contexte actuel de transition foncière. Cette limite sémantique du terroir cadre difficilement avec la démarche opérationnelle de « gestion des terroirs » s'il n'est compris que dans son acception agricole. Cette dérive strictement agricole des premières interventions sur le terroir a eu de graves conséquences en matière d'intégration des problématiques pastorales : la gestion des terroirs a été parfois utilisée par les agriculteurs comme outil d'exclusion des éleveurs.

Par accumulation d'expériences, les projets de gestion de terroirs et les réflexions qui les ont accompagnés ont fait évoluer par la suite le concept de terroir. À l'usage, chercheurs et « développeurs » ont élargi le sens du terroir. Le terroir devient dans le langage du développement, un espace approprié et aménagé par une communauté, qui contient l'ensemble des ressources naturelles (foncier agricole, pâturages, forêts, réserves foncières...) nécessaires à leur subsistance.

Le terroir glisse vers le finage compte tenu de la conquête agricole des espaces ruraux tropicaux et d'une relation à la terre tendant vers l'individualisation et la délimitation. Ces terroirs « finis » se superposent et se partagent avec d'autres groupes humains. Les modes d'accès aux ressources et les conflits entre différentes communautés pour leur contrôle sont devenus des objets de recherche et d'intervention.

● La notion de gestion de terroirs

Le concept de « gestion de terroirs » apparaît vers 1983-1984. Il est né d'une convergence apparue à la fin des années soixante-dix : accélération démographique, contrecoup des sécheresses répétées en Afrique sub-saharienne et courants d'idées qui prônent, entre autres, la reconnaissance des échelons locaux. Des projets pionniers commencent à concevoir des programmes de *gestion de terroirs* en Afrique de l'Ouest.

Aucune « méthode-type » n'aurait la prétention de la définir de manière universelle. Ce n'est d'ailleurs pas souhaitable en raison de la grande diversité des demandes, des enjeux, des contextes humains et physiques. Néanmoins, cette démarche obéit à des principes communs :

- > *la gestion de terroir est une stratégie de développement sur un espace limité, censée mobiliser des techniques et favoriser des décisions en vue d'une exploitation durable des ressources naturelles. La gestion des ressources naturelles se définit comme un « ensemble de décisions qui sont prises pour exploiter les ressources naturelles, en réglementer l'accès, les modes de prélèvement et de mise en valeur. Ces décisions sont prises individuellement ou collectivement par ceux qui vivent sur cet espace, qui y ont accès ou qui ont un droit d'usage » ;*
- > *la gestion de terroir fait référence à une intervention locale. La plupart des opérations cherchent à délimiter un cadre spatial dont la petite taille permet une intervention de la communauté paysanne, plus ou moins soutenue par une structure d'appui. Des consensus peuvent s'établir, notamment à propos des usages de cette portion de territoire. L'échelle d'intervention est délibérément restreinte de façon à rester « gérable » par une communauté rurale. Elle correspond à des espaces bien identifiés par leurs usagers, à la différence de notions technocratiques, indifférentes aux producteurs : bassin-versant, unités morpho-pédologiques... ;*
- > *les usagers du terroir, c'est-à-dire les individus ayant des droits d'usage sur cet espace, sont considérés comme les maîtres d'œuvre des interventions immédiatement ou à terme. Ils sont amenés à réfléchir pour anticiper l'avenir de leur espace, à se prononcer sur le contenu et l'intérêt des interventions, à financer partiellement les aménagements et certains coûts des opérations. L'exercice de leurs responsabilités passe au préalable par une reconnaissance de leurs droits sur le sol et les ressources, condition impérative à une prise en charge du développement et du renouvellement des ressources.*

Le concept de gestion des terroirs est apparu suite à un ensemble de constats et de circonstances.

● Une remise en cause des fondements du développement tel qu'il était conçu dans les années soixante et soixante-dix

La gestion des terroirs émerge des bilans des précédentes expériences de développement rural, dont les limites et les échecs ont été mis en évidence. Ni la réglementation étatique de l'utilisation des ressources, ni la « sensibilisation » des paysans, ni l'incitation à des pratiques conservatrices, ni les grands aménagements, ni les projets de protection de l'environnement n'ont vraiment réussi à juguler la crise écologique et économique des terroirs africains. La gestion de terroirs s'inscrit en rupture avec le technocratisme des années soixante et soixante dix. Elle se fonde dans un courant de pensée humaniste qui souhaite la reconnaissance et la promotion du paysan africain.

● La prise en compte de nouvelles problématiques du développement rural

Jusque dans les années soixante, dans de nombreuses régions, les pratiques extensives des agricultures africaines correspondaient à des occupations de l'espace caractérisées par de faibles densités humaines et correspondant à une valorisation optimale de la productivité du travail. En raison du boom démographique de la deuxième moitié du ^{xx}e siècle, ces systèmes agricoles sont devenus prédateurs pour le milieu et sont aujourd'hui ressentis comme l'une des expressions de la paupérisation et de l'affaiblissement des règles sociales. Depuis une quinzaine d'années, décideurs et praticiens du développement sont sensibles à la saturation des espaces et des ressources. Les notions d'*espace fini* et de *prélèvement dans le capital écologique* ont eu un certain succès. L'épuisement des ressources naturelles face à une démographie en croissance exponentielle entre pleinement dans leurs préoccupations.

● Les mesures d'ajustement structurel et le désengagement des pouvoirs publics créent un nouveau contexte dans le monde rural tropical

Pour pallier les « vides » provoqués par le retrait de l'Etat, la gestion des terroirs propose une alternative susceptible de conférer à la société civile un rôle moteur et de transférer certaines fonctions de l'administration vers les producteurs ruraux, regroupés en organisations formées et consolidées. La participation populaire est supposée s'affirmer face aux dérives technocratiques qui ont marqué l'histoire du développement rural. En ce sens, la gestion des terroirs annonce des interventions de « développement local » ou d'appui aux organisations paysannes. Elle suppose une redéfinition des services de l'Etat ce qui implique un recyclage des compétences et l'adoption de réformes institutionnelles.

● La gestion de l'espace rural répond à une nécessité de décentralisation

- > une gestion centralisée de l'espace serait trop coûteuse pour des Etats aux capacités financières réduites et s'est révélée non opératoire dans bien des cas (forêts domaniales...) ;
- > l'Etat manque souvent d'informations au niveau central, pour pouvoir gérer effectivement les ressources comprises dans l'ensemble de son territoire ;
- > la gestion du terroir revient légitimement aux producteurs : ce sont eux qui ont façonné le terroir et qui le font évoluer par leurs pratiques et leurs décisions. Leur connaissance de l'espace, leur savoir-faire et les règles qu'ils ont progressivement établies les placent au premier plan de la gestion des espaces ruraux.

UN CANEVAS MÉTHODOLOGIQUE

Il n'existe pas de méthode de gestion de terroirs standardisée et universelle. La diversité des situations agraires, la sensibilité des opérateurs de développement et les points d'attache institutionnelle des projets de « gestion de terroirs » produisent différents parcours méthodologiques. Certains principes communs amènent néanmoins les interventions à suivre des lignes directrices. Outre une première phase d'information des partenaires et des services administratifs, le schéma d'une approche « gestion de terroirs » peut se présenter en quatre phases, présentées brièvement ci-dessous.

● La phase de connaissance de l'espace et de la société⁴

Une approche « gestion de terroir » ne peut faire l'économie d'une observation préalable de l'espace et des sociétés rurales, en tenant compte de deux échelles : la région et le terroir.

La conception de la stratégie d'intervention au niveau du terroir s'effectue au regard des tendances qui animent l'espace régional. Un zonage doit permettre de représenter les caractéristiques climatiques, morpho-pédologiques, sociales et économiques des systèmes agraires dans lesquelles le ou les terroirs d'intervention s'insèrent. En repérant les zones où le renouvellement des ressources naturelles semble compromis, il fournit des éléments qui conduisent à planifier des priorités et qui serviront de base à une éventuelle politique d'aménagement du territoire. Enfin, le zonage de l'espace régional va identifier des dynamiques spatiales et des espaces homogènes, au sein desquels des « terroirs-tests » seront choisis.

Les photographies aériennes et les images satellite interprétées à l'aide de systèmes d'information géographique (SIG) comptent parmi les outils nécessaires à ce travail de cartographie de synthèse. Le zonage se complète à *dire d'acteurs*, c'est-à-dire par des discussions auprès d'un échantillon raisonné de producteurs ruraux et d'hommes de pouvoir, afin de prendre en considération les perceptions de l'espace propres à chaque communauté d'usagers.

En préparation aux actions, la plupart des projets de « gestion de terroir » réalise, à l'échelle du terroir ou d'une grappe de villages, un « diagnostic croisé » qui associe une expertise externe à une réflexion des villageois sur les situations actuelle et future des espaces et des ressources qu'ils exploitent.

Le diagnostic externe est réalisé par des équipes d'intervenants, souvent pluridisciplinaires, comprenant des techniciens ou des chercheurs, voire des agents du projet. L'objectif n'est pas de produire de la connaissance brute, mais de parvenir à une description de faits physiques et sociaux qui déterminent les comportements et les stratégies des acteurs locaux. Leur compréhension éclaire les raisonnements des producteurs et les facteurs de blocage à l'intensification et à l'investissement.

Ces études portent habituellement sur un inventaire des ressources naturelles, sur une analyse historique de l'occupation de l'espace et sur une typologie des exploitations et de leurs stratégies. Une analyse des modes de régulation de l'accès aux ressources peut les compléter utilement. Ces études s'accompagnent de cartes de terroir qui représentent la trame foncière, les infrastructures rurales, la répartition des cultures, le parc arboré et diverses informations dont l'importance varie en fonction des situations. Elles sont parfois remplacées par de simples croquis ou transects, plus simples et moins onéreux, mais d'un intérêt très limité. La carte de terroir est un outil qui permet de saisir un terroir à un instant donné et de disposer de données quantifiées, datées et localisées. Périodiquement mise à jour, elle devient encore plus expressive et supporte des analyses dynamiques qui confirment ou non les premières impressions sur la dégradation des ressources, la saturation foncière, les réponses paysannes à ces évolutions...

4 Cf. chapitres 11 et 12.

Les équipes qui réalisent ces études s'attachent à une restitution de leurs observations auprès des populations enquêtées. À cette occasion, les villageois présentent leur perception des problèmes identifiés par l'équipe externe. Un diagnostic participatif s'ajoute à l'étude externe et ses restitutions. Différentes méthodes ont été employées, la plus connue d'entre elle étant probablement la méthode active de recherche participative, la MARP⁵. Ces premiers échanges préparent la programmation des interventions.

● **La phase de programmation**

Les démarches « gestion de terroirs » cherchent à impliquer les acteurs locaux dans la conception des interventions de développement en combinant les idées apportées par les projets et les problèmes exprimés localement. L'enjeu est de parvenir à une appropriation des activités de développement par la communauté villageoise, en l'espoir d'une pérennisation des actions engagées et d'une maintenance des futurs aménagements.

Deux étapes se distinguent habituellement :

- > *une phase d'auto-analyse, avec un appui méthodologique et technique* : dialogue avec les acteurs locaux sur les problèmes rencontrés par le village, sur les causes perçues localement, sur les solutions déjà entreprises par les paysans et sur les actions qu'ils souhaitent entreprendre avec l'appui du projet ;
- > *une phase de programmation concertée* : proposition d'un « menu » d'interventions aux différents groupes d'acteurs, enregistrement de leurs réactions et de leurs décisions de réaliser, de modifier ou de refuser les propositions d'intervention, planification dans le temps et dans l'espace des actions retenues, réflexions sur le montage financier des futurs investissements, appui à la constitution de dossiers pour l'obtention de financements complémentaires.

Cette programmation consensuelle dans le temps et dans l'espace aboutit à la réalisation d'un plan de développement qui hiérarchise les priorités d'intervention et les besoins en financement. Il permet par ailleurs un schéma d'aménagement, c'est-à-dire une carte réalisée avec des représentants de différents groupes d'acteurs, où figure la localisation des usages et des interventions. Ce schéma peut anticiper sur l'avenir et proposer des aménagements en fonction d'une vision évolutive des espaces d'intervention.

Ce travail de programmation s'accompagne généralement de la création d'une instance villageoise, représentative des groupes d'usagers du terroir et dont les fonctions varient d'une intervention à l'autre :

- > cellule de définition de limites foncières et d'arbitrage des litiges ;
- > comité ayant un pouvoir de décision sur les choix de développement et d'investissement ;
- > point de collecte des fonds servant de contreparties locales ;
- > interface avec l'administration et les organismes extérieurs.

⁵ Méthode active de recherche participative. Cette méthode permet de provoquer un débat entre agents de développement et communautés rurales et de comprendre la représentation que les producteurs se font de leurs espaces et des problèmes qu'ils vivent. Dans des sociétés rurales très structurées, les résultats obtenus par cette méthode sont douteux dans la mesure où tous les problèmes ne peuvent être abordés et débattus publiquement.

Tableau 1. Exemple de programmation concertée. Terroirs de la vallée du Gudur-Mandaya, piémont des Monts Mandara, extrême nord du Cameroun

Problèmes hiérarchisés par le village	Solutions proposées par DPGT	Réactions des paysans	Priorités pour le village	Contributions locales	Partenaires	Période de réalisation
Manque d'eau pour les hommes et le bétail	Construction de seuils sur un modèle déjà diffusé dans la région	Favorable	Creusement de nouveaux puits	Participation humaine	Projet DPGT	Mars 1997
	Organisation d'une collecte pour le creusement de nouveaux puits			Cotisations individuelles	Groupements coton	
	Formation des villageois à la construction de seuils				Projet Union Européenne	
Problème de santé humaine	DPGT n'intervient pas dans ce domaine. Pas de solutions.	Déception				
Manque d'infrastructures routières	Construction de quelques radiers, au franchissement des cours d'eau les moins praticables	Favorable		Participation humaine	Projet DPGT	Mars 1997
				Cotisations individuelles jusqu'à 30 % des coûts totaux	Groupements coton Comité de Développement « Frères » émigrés à Yaounde Commune Rurale	
Insuffisance de céréales	Amélioration de la fertilité du sol par densification du parc à <i>faidherbia</i> et par établissement de cordons pierreux	Favorable	Stockage du mil rouge	Financement par les groupements de producteurs	Projet DPGT	Régénération du <i>Faidherbia</i> à partir de février 1997
	Création de greniers communs avec les groupements de producteurs de coton		Baisse du prix des engrais Cordons pierreux		Groupements coton	

Tableau 2. Exemple d'autoanalyse : terroirs de la vallée du Gudur-Mandaya, piémont des Monts Mandara, extrême-nord du Cameroun

Problèmes exprimés par les paysans classés par priorité	Causes perçues par les paysans	Solutions déjà envisagées	Demande paysannes pour des actions à entreprendre avec le projet
Manque d'eau pour la consommation humaine et pour le bétail	Affleurement rocheux à faible profondeur Erosion « due à la culture attelée » Assèchement des cours d'eau par les <i>ipomea</i> .	Creusement de fosses dans les bas-fonds Creusement de 3 puits à ciel ouvert avec l'appui d'un projet	Organisation d'une collecte pour creuser de nouveaux puits Construction de seuils
Problème de santé humaine	Enclavement du village	Construction d'une case de santé Demande, restée sans suite, d'un dispensaire auprès de la mission Baptiste et de la sous-préfecture.	Création d'un centre de santé
Manque d'infrastructures routières	Enclavement du village Absence d'un marché important dans la région Absence d'unité administrative	Organisation d'une cotisation il y a 5 ans. Cette cotisation, organisée avec l'appui de deux ONG, a permis de réunir une somme de 399 000 CFA. La somme collectée est insuffisante et reste pour le moment chez le président du comité de développement du canton de Mokong.	Relance des cotisations en vue de créer une route praticable en toutes saisons. Sur cet axe, les paysans envisagent de construire de petits radiers. Tous les villages concernés par cette route doivent y participer.
Insuffisance de céréales	Explosion démographique Insuffisance de terres cultivables Problème de dégradation des sols	Demande de location de terres dans les villages autour de Mandaya	Amélioration de la fertilité du sol Aide pour l'approvisionnement en céréales en période soudure.

● La phase de réalisation

En fonction du plan de développement et dans le respect du schéma d'aménagement, des réunions entre le projet, les utilisateurs du terroir et certains services administratifs définissent les engagements respectifs de chaque partie et les formalisent par contrats ou conventions. Les subventions et incitations versées par les projets doivent être progressives et proportionnelles aux réalisations prises en charge par les acteurs locaux.

Afin de s'assurer de l'intérêt réellement éprouvé pour les aménagements et les actions programmés, la plupart des projets de « gestion de terroir » exigent une contrepartie locale sous forme de travail, de matériaux ou de cofinancement. Ces apports permettent également une programmation sélective des actions du projet en fonction de la disponibilité réelle des contributions.

Les domaines d'intervention des opérations de « gestion de terroir » recouvrent la plupart des thèmes classiques du développement rural :

- > *la défense et la restauration des sols* par des mises en défens et des traitements anti-érosifs, des opérations de gestion de parcours ;
- > *l'intégration de l'arbre dans les systèmes de production* : pépinières villageoises ou privées, incitations au reboisement, développement de la production fruitière, régénération des parcs arborés ;
- > *l'intensification des pratiques culturales* : intégration agriculture-élevage, promotion de la fumure organique, diffusion d'innovations dans les itinéraires techniques afin d'atténuer la pression sur les ressources renouvelables ;
- > *la sécurité alimentaire* : banque de céréales, organisation de la commercialisation ;
- > *la sécurisation foncière et la régulation de l'accès aux ressources* : délimitations foncières, médiation et appui aux arbitrages, préservation d'aires pastorales, modalités de prélèvement des ressources forestières et cynégétiques.

Cette phase d'exécution conduit à l'établissement de relations contractuelles avec d'autres services. En effet, la conception et la mise en œuvre des opérations de « gestion de terroirs » sont confiées à des généralistes qui ne disposent pas toujours des compétences nécessaires à la bonne réalisation des ouvrages (puits, forages, radiers, mares, magasins de stockage) ou à la création de nouvelles structures : caisses d'épargne-crédit, etc.

Dans la pratique, ces phases ne se déroulent pas toujours de façon linéaire, en raison de contraintes de fonctionnement, d'une application partielle de cette trame méthodologique et de fréquents retours, salutaires, vers la phase de diagnostic.

● **La phase de suivi-évaluation**

Le suivi des actions s'effectue de manière permanente avec les villages concernés et de manière ponctuelle à l'occasion d'évaluations par les partenaires du projet.

Ces évaluations ont pour objectifs d'entendre les réactions des usagers du terroir sur des actions en cours et de rapporter les impacts sociaux et économiques aux coûts d'intervention, en vue de leur poursuite, d'une nouvelle formulation ou d'un abandon pur et simple.

LES ACQUIS, LES LIMITES, LES PERSPECTIVES

Quels que soient les principes suivis, le discours du « développeur » est condamné à la modestie. Les projets de « gestion de terroirs » ont cru pouvoir contribuer à la préservation du patrimoine productif et à l'accalmie des compétitions foncières par des méthodes qui associent davantage le paysan au développement. Ils ont suivi en cela les grands projets des années 1960-70 qui pensaient participer à l'auto-suffisance alimentaire du monde tropical par une série d'investissements lourds.

L'impact de la génération des projets de « gestion de terroirs » reste à évaluer de manière globale. Ces opérations de développement comptent néanmoins à leur actif des acquis importants :

- > la connaissance des milieux et des sociétés paysannes est désormais devenue un préalable indispensable à toute opération de développement, tandis que la reconnaissance des savoir-faire paysans et des modes d'accès aux ressources apparaît de plus en plus comme une évidence ;
- > ces projets ont contribué à la formation d'agents de développement susceptibles de mettre en œuvre des méthodes moins dirigistes et d'influencer les institutions de leur pays ;
- > l'influence de la « gestion de terroirs » se ressent dans les politiques agricoles de certains pays, où les législateurs nationaux se sont inspirés de ces expériences afin de réformer tout ou partie de leurs politiques de développement rural. Le Burkina Faso a même adopté un Plan national de gestion des terroirs villageois.

● ***Les limites de la gestion de terroirs***

Dans la pratique, l'approche « gestion de terroirs » a révélé ses propres limites et s'est heurtée à de nombreux points de blocage :

● **Une stratégie ambitieuse**

Les opérations de « gestion de terroirs » ont tenté, consciemment ou non, de réinventer l'Etat à des échelons locaux : ils ont institué des comités villageois ayant une capacité à collecter des fonds, à modifier l'agencement des espaces ruraux, à arbitrer des conflits, à investir dans des infrastructures rurales. Cette intervention peut apparaître légitime car elle agit en compensation au retrait des services publics dans les campagnes. Elle a néanmoins provoqué des conséquences plus ou moins attendues :

L'attribution de pouvoirs aux échelons locaux s'effectue sans dispositif législatif et sans référence à une politique régionale ou nationale de développement local.

Les instances centrales éprouvent des difficultés à reconnaître la sclérose des administrations techniques et s'inscrivent parfois à contre-courant d'une responsabilisation des producteurs. Elles peuvent se révéler en contradiction avec l'émergence d'initiatives pour une prise en charge locale du développement.

Le transfert de pouvoirs au bénéfice des communautés locales s'effectue sans transfert financier en contrepartie.

Les paysans deviennent responsables d'espaces et d'infrastructures sans pour autant disposer des ressources financières qui en permettraient la gestion. La mise en œuvre de cotisations et de diverses collectes n'est qu'une alternative par défaut, car elle se cumule aux fiscalités officielles.

La responsabilisation des producteurs ruraux revient, de fait, à un transfert de pouvoirs, extrêmement complexe, des autorités coutumières et de l'administration vers la « société civile ».

Aussi, dans les pays où le poids politique des chefferies reste fort, les autorités coutumières peuvent se sentir concurrencées et refuser cette approche. Au Nord-

Cameroun, la création d'une instance villageoise de gestion de l'espace est considérée comme une atteinte à la principale prérogative du pouvoir coutumier.

● La difficile appréhension des questions foncières

Au démarrage des premiers programmes de « gestion de terroirs », l'insécurité foncière était perçue uniquement sous l'angle d'une entrave au développement rural : aucun producteur ne pouvait investir tant qu'il n'avait pas l'assurance de droits sur sa terre. La réalité s'est révélée plus complexe. Ce n'est que dans la deuxième moitié des années 90 que la réflexion sur la sécurisation des droits sur le sol s'est affinée. Ce courant d'idées a recommandé des interventions plus adaptées que le recours systématique à l'immatriculation foncière (cf. chapitre 231). L'expérience des projets de « gestion de terroirs » n'est d'ailleurs pas étrangère à cette évolution de la pensée sur l'appropriation et l'usage du sol.

Ainsi, de nombreux projets ne disposaient d'aucun référentiel méthodologique pour tester des modalités de sécurisation foncière qui intègrent, sur la base d'une bonne connaissance des systèmes fonciers, les pouvoirs coutumiers. Les plans d'aménagement caricaturaux qui ont tracé des lignes de démarcation entre zones agricoles et zones sylvo-pastorales ou des espaces mis en défens arbitrairement représentent l'une des impasses rencontrées par les premiers projets de « gestion de terroirs ».

● Les dérives environnementales et méthodologiques

Les approches « gestion de terroirs » axées exclusivement sur des préoccupations environnementales sont rapidement apparues en décalage avec les besoins à court terme des producteurs. Mal comprises, elles ont pu servir d'alibis à la mise en œuvre de programmes de protection d'espaces ou à la reconduction de thèmes techniques déconnectés des attentes paysannes, sous couvert d'un travail de diagnostic et de programmation participatifs.

Certaines opérations ont cru pouvoir s'appuyer sur la « gestion de terroirs » pour « faire passer » des innovations techniques qui n'enthousiasmaient pas les producteurs. Un arsenal méthodologique fait d'échanges et de consensus a été utilisé. Mais la question essentielle de la rentabilité du thème technique pour le producteur n'a jamais été posée et débattue.

Enfin, la complexité méthodologique des démarches « gestion de terroirs » a parfois sacrifié l'action au profit de la méthode. Les efforts et les investissements déployés pour concevoir et appliquer cette approche, puis pour former des équipes, sont souvent disproportionnés au vu des résultats obtenus. Dans bien des cas, cette complexité dépasse les capacités de diffusion des structures supposées reproduire cette méthode à de plus vastes échelles.

Les objectifs à long terme de préservation du potentiel productif et la durée de la mise en œuvre des approches « gestion de terroirs » découragent les producteurs ruraux.

● Une insertion institutionnelle délicate

Les opérations de « gestion de terroirs », par nature polyvalentes et multi-sectorielles, s'insèrent difficilement au sein d'institutions administratives organisées par thème (agriculture, élevage, eaux et forêts, énergie, hydraulique, etc.). L'ancrage d'un projet

de « gestion de terroirs » dans l'une de ces tutelles peut limiter ses domaines d'intervention ou provoquer des conflits venant d'autres corps ministériels.

● **Une action au long cours**

Les opérations ne sont financées que sur des périodes relativement courtes. Les projets sous pression tentent d'accélérer l'obtention de résultats par des incitations abusives alors que les processus de responsabilisation et de diffusion d'innovations s'opèrent sur des périodes relativement longues.

● **Les perspectives**

● **Terroir et territoire**

Les projets de « gestion de terroirs » se transforment progressivement en projets de développement local et de « gestion du territoire ». Cette évolution répond à plusieurs constats :

● ***Le manque de légitimité des comités villageois***

L'échec relatif des comités villageois tient en grande partie à leur absence de légitimité. Ils ne sont reconnus ni par l'autorité coutumière, ni par l'administration. Pourtant, les thèmes de la « gestion de terroirs » abordent essentiellement des questions de pouvoir : médiations foncières, conflits agriculteurs/éleveurs, régulation de l'accès aux ressources, etc. L'appui au règlement des conflits pour le contrôle des ressources passe par une action auprès des pouvoirs locaux. L'agent de développement doit nécessairement faire correspondre son échelle d'intervention à l'échelle de vrais territoires⁶, afin de fournir des outils et des informations aux instances de décision et de favoriser des arbitrages qui s'inscrivent dans le sens d'un apaisement des conflits et du renouvellement des ressources.

● ***La prise en charge de la maintenance***

L'entretien d'aménagements et d'ouvrages nécessite une organisation pérenne de la participation des usagers aux coûts de fonctionnement. Les collectivités territoriales qui, au contraire des comités villageois, disposent de revenus publics, apparaissent comme un relais, encore fragile mais opportun, pour la prise en charge de la maintenance ou de son organisation.

● ***Les limites d'une approche centrée sur le terroir***

Certaines demandes paysannes dépassent l'échelle villageoise (pistes rurales, raders...), mais peuvent être parfaitement justifiées et riches de retombées économiques pour les usagers du terroir. Une approche exclusivement centrée sur le terroir ne parvient ni à les prendre en compte, ni à les intégrer dans un schéma cohérent d'organisation régionale de l'espace.

⁶ Le territoire est compris ici comme l'espace d'un pouvoir : le fief du seigneur, la commune du maire, le diocèse de l'évêque, la province du gouverneur, l'arrondissement du sous-préfet, le sultanat, la circonscription du député...

● Une réponse rapide aux demandes d'appui

À l'échelle du territoire, il n'est plus question d'étudier finement les caractéristiques physiques et sociales des terroirs ou de déterminer leurs limites avec précision⁷. L'intervention porte immédiatement sur des demandes d'appui ou d'investissement présentées par les villages, examinées par des commissions paritaires et qui font l'objet d'études de faisabilité simplifiées.

Ainsi, les expériences de « gestion de terroirs », elles-mêmes inspirées de la recherche-développement, génèrent à leur tour la formulation de nouveaux axes d'interventions. Deux tendances s'observent.

Le rôle des collectivités décentralisées

Certaines approches opèrent à l'échelle de petits territoires et tentent d'intégrer des acteurs apparus récemment sur le terrain du développement, les collectivités décentralisées. Il s'agit d'opérations de développement local et d'appui aux instances territoriales locales qui accompagnent la mise en œuvre pratique de la décentralisation. Les projets de développement local cherchent à renforcer les capacités des populations rurales à concevoir leur propre développement.

Selon les contextes, ils peuvent privilégier la mise en place d'instances inter-villageoises, susceptibles de définir des priorités d'investissement dans le cadre d'un plan de développement local, de gérer des crédits ou des subventions pour financer des projets de petite envergure et de suivre leur exécution. Ils peuvent choisir aussi de renforcer des collectivités démocratiquement élues. Les questions de gestion des infrastructures et de financement des collectivités prennent alors le dessus sur la gestion des ressources renouvelables. Le mandat des communes en matière foncière reste souvent à préciser. Le contexte de décentralisation, qui tend à se généraliser en Afrique sub-saharienne, se prête à ce type d'intervention, même si les déconcentrations de l'Etat progressent à des vitesses variables.

La gestion des ressources renouvelables et du foncier

D'autres démarches s'inscrivent dans le sens de la gestion des ressources renouvelables et du foncier. Ces projets correspondent à un certain « recentrage » d'une partie des projets dits de « conservation » ou de « protection de la biodiversité » vers des formes d'intervention qui tiennent davantage compte des utilisateurs des ressources et des villages établis à proximité des zones à protéger. L'objectif est de parvenir à l'élaboration concertée de règles collectives de gestion des ressources, formalisées par des conventions. D'autres interventions ont expérimenté des démarches spécifiques sur la gestion du foncier : des plans fonciers ruraux définissent des cadastres ruraux afin de faciliter l'enregistrement des droits fonciers.

Les projets de développement local et de gestion des ressources se heurtent à une difficile adéquation entre des projets ou des réglementations ayant une légitimité locale et des dispositifs législatifs conçus à l'échelle nationale. Des questions restent posées sur la validité des instances inter-villageoises, sur les cadres de concertation, sur la fiscalité du développement, etc.

⁷ L'étude préalable du territoire d'intervention reste un préalable incontournable.

● Un laboratoire grandeur nature

Ces tendances ne remettent pas en cause l'intérêt expérimental du terroir. Il devient un outil au service d'une intervention ayant une portée plus large. Le terroir aide à la compréhension du fonctionnement des sociétés rurales. Son étude et sa représentation sur carte mettent à disposition de l'agent de développement la photographie d'une situation agraire à une période donnée. Elles permettent des observations objectives, fondées notamment sur des dimensions et des contenus de parcellaires mesurés avec une certaine précision, qui serviront à valider ou à remettre en cause des hypothèses sur l'évolution démographique, la saturation foncière, la dégradation des ressources... Cet éclairage du fonctionnement d'un système agraire par l'analyse d'un petit espace est indispensable à la conception et aux réorientations successives des opérations de développement rural.

En termes d'intervention, le terroir doit être considéré comme un «*laboratoire de développement grandeur nature*». Il s'agit d'utiliser ce petit espace pour concevoir des méthodes d'intervention, essayer de nouveaux thèmes techniques, regarder comment réagit le milieu humain, évaluer le comportement des producteurs face aux innovations techniques ou organisationnelles... L'enjeu est de proposer des programmes de recherche et de développement adaptés aux sollicitations du monde rural et susceptibles de s'étendre sur des espaces plus larges. La conception des interventions au sein de quelques terroirs-tests permet de déterminer des coûts unitaires de réalisation et de fonctionnement et d'effectuer une première mesure d'impact des actions, toujours en perspective d'une intervention plus large.

Une intervention concentrant ressources humaines et moyens financiers sur un seul terroir serait dénuée de sens, si l'objet final n'était pas la démultiplication de la méthode et des innovations.

Bibliographie

- HALLAIRE (A.), SAVONNET (G.), 1985. *Le terroir, une formule rigide, ses transformations, ses éclatements. À travers champs – agronomes et géographes*. ORSTOM : 31-56.
- LAVIGNE DELVILLE, P. (dir.), CHAUVEAU, J.P. (collab.), GASTALDI, J. (collab.), KASSER, M. (collab.), LE ROY, E. (collab.), 1998 *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala / Coopération française, 744 p.
- LE ROY (E.), KARSENTY (A.), BERTRAND (A.), 1996. *La sécurisation foncière en Afrique ; pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Karthala.
- MARTY (A.), 1996. *La gestion des terroirs et les éleveurs : un outil d'exclusion ou de négociation ? in* Gestion des terroirs et des ressources naturelles au Sahel, Actes du séminaire, 2-3 avril 1996, Montpellier, France, CNEARC : 53-60.
- MERCOIRET (M.-R.), DEMANTE (M.-J.), GILLET (T.), LASSICA (Y.), MERCOIRET (J.), 1994. *Développement rural participatif, durabilité et environnement. Réflexions à partir de quelques cas principalement sahéliens*. FAO, 60 pages + annexes.
- PAINTER Th., SUMBERG J. AND PRICE Th., 1994, « Your terroir and my "action space": implications of differentiation, mobility and diversification for the *approche terroir* in Sahelian West Africa », *Africa*, vol. 64 n°4 : 447-464
- PELISSIER (P.), 1999, *Campagnes africaines en devenir*. Editions Arguments, 318 p.
- PELISSIER (P.), 1999. *Transition foncière en Afrique noire. Du temps des terroirs au temps des finages*. Campagnes africaines en devenir. Editions Arguments : 304-317.
- PELISSIER (P.), SAUTTER (G.), 1970. *Bilan et perspectives d'une recherche sur les terroirs africains et malgaches (1962-1969)*. Etudes Rurales, n°37-38-39 : 7-45.