
**PARTICIPATION PAYSANNE, GESTION DES RESSOURCES
NATURELLES ET QUESTIONS FONCIERES**

INNOVATIONS PAYSANNES ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

François DOLIGEZ

Les contributions regroupées dans cet atelier abordent la question du développement agricole par l'organisation de la participation paysanne dans l'élaboration des innovations techniques. Elles se concluent par la question centrale de la gestion foncière, des jeux d'acteurs qui s'y concentrent et des possibilités de faire émerger de nouvelles règles moins conflictuelles et gérer par de nouvelles organisations.

Dans le contexte des zones cotonnières du nord-Bénin où le développement rapide de cette culture entraîne de nombreux risques agronomiques («écrémage» de la fertilité) et économiques, V. Beauval illustre comment un projet peut soutenir une démarche d'innovations techniques reposant sur la contractualisation entre services de recherche agricole d'une part et, d'autre part, organisations paysannes et ONG conçues comme les « clients » de cette dernière. Il s'agit notamment d'appuyer la diversification des cultures par une approche filière (anacarde notamment) et l'amélioration de la gestion de la fertilité des sols (introduction de légumineuses, gestion des résidus de récoltes, jachères améliorées, etc.). L'analyse insiste sur l'identification des thèmes de recherche, l'organisation du dialogue entre chercheurs et producteurs et la prise en compte des pratiques paysannes. Elle s'interroge également sur les incitations financières à mettre en place au service de la démarche (fonds compétitifs) et sur l'analyse économique des innovations proposées qui pourrait être renforcée grâce au développement du conseil de gestion au niveau d'un réseau d'exploitants agricoles.

Plus généralement, R. Billaz et P. Kane font l'inventaire des innovations existantes en milieu rural sahélien pour améliorer la productivité des terroirs villageois (cordons pierreux et diguettes, techniques de semis, aménagements de bas-fonds et micro-barrages, mise en défens et jachères améliorées, notamment pour les fourrages, production de bois et aménagements forestiers). Mais face à leur faible adoption par les paysans, ils s'interrogent sur les fragilités des organisations qui les portent : conflits qui les traversent ou les opposent à d'autres acteurs (services de vulgarisation agricole), difficulté à faire respecter les règles édictées et faiblesse financière. Ils retiennent en conclusion la nécessité d'accorder une plus grande attention à la composante foncière et soulèvent la question de l'approche retenue par les Etats, plutôt cadastrale que contractuelle.

B. Tallet reprend la question de la gestion foncière dans le cas de l'Ouest Burkina et montre comment, avec l'arrivée de migrants et l'émergence de la culture cotonnière, les règles coutumières sont rapidement débordées. De nouvelles pratiques (locations, retraits de terre aux autochtones et aux éleveurs) se développent alors que le système foncier se ferme et que la valeur commerciale de la terre augmente. Les conflits autour des usages (destruction de cultures par les troupeaux, fermeture des passages vers les points d'eau entre agriculteurs et éleveurs) et du contrôle du foncier (retrait des terres des migrants) apparaissent, illustrant un jeu d'acteurs dominé par des intérêts contradictoires. En découle la description d'une intervention spécifique dans le domaine du foncier basée sur le dialogue et la médiation, mais où se pose le problème de la participation des migrants, souvent majoritaires dans les villages

mais n'ayant pas autorité pour s'exprimer. Outre les problèmes de temps et de méthodes, l'analyse du contexte institutionnel pose également le problème de l'implication des autorités administratives, notamment à l'échelle départementale, pour soutenir une démarche basée sur l'initiative locale.

Enfin, à partir de l'expérience du Mayo Kebbi, au Tchad, B. Bonnet illustre comment une démarche d'appui à la gestion concertée de ressources communes tente de faire face à la déstructuration des instances communautaires qui régissaient un ensemble de droits d'usage différents sur des ressources collectives (pâturage, l'eau, la forêt, etc.). Par la création d'instances locales issues des organisations existantes (villages, gestionnaires coutumiers du foncier, organisations socioprofessionnelles d'agriculteurs, de chasseurs ou d'éleveurs), l'objectif est de faire émerger une nouvelle vision sur la gestion des ressources, les phénomènes de dégradation en jeu et les modalités susceptibles de les circonscrire. La démarche vise l'élaboration d'une charte de gestion définissant les règles d'usage, précisant les modalités de contrôle, de médiation et de sanction. Si ce type de démarche permet un certain apprentissage de la concertation, la reconnaissance et la légitimation de ce type d'instances et de leurs représentants posent problème. Elles reposent sur une forte dépendance des financements extérieurs, apportés par le projet et restent, à ce stade expérimental, encore informelles, même si elles peuvent enrichir la réflexion sur les modalités d'organisation des collectivités territoriales en matière de gestion des ressources renouvelables.

NB : LES TEXTES DE V. BEAUVAL ET B. BONNET SERONT DISPONIBLES SUR PLACE ET/OU PRESENTES ORALEMENT LORS DES JOURNEES D'ETUDE.

LA GESTION TERRITORIALE DES RESSOURCES NATURELLES : ENJEUX ECOLOGIQUES, TECHNIQUES ET SOCIETAUX

René Billaz, Pape Kane

Les auteurs rappellent que l'accroissement durable des productions vivrières, fourragères et forestières est indispensable à la solution des conflits d'usage des ressources naturelles qui entravent leur bonne gestion collective. Faisant d'abord le point sur l'état des connaissances actuelles en la matière, ils constatent que l'on dispose d'une gamme variée de technologies prometteuses validées techniquement en conditions réelles. Le bilan qu'ils font par la suite des conditions de mise en œuvre de nombre d'entre elles par des collectivités locales est très contrasté : les groupements locaux, s'ils témoignent très souvent d'un grand dynamisme et obtiennent dans plusieurs cas des résultats très positifs, se heurtent le plus souvent à des difficultés internes et externes importantes, et manquent cruellement d'autonomie financière, dont l'Etat pourrait être un meilleur garant en fixant des règles budgétaires leur garantissant un pourcentage sur les ressources qu'elle génèrent. Ils invitent en conclusion à « revisiter » les projets en leur proposant une démarche à la fois expérimentale, territoriale et contractuelle.

1. INTRODUCTION

La gestion des terroirs ruraux ouest africains fait depuis plusieurs décennies l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics comme des institutions de recherche et de développement dont de très nombreuses ONG. Contribuent à cet intérêt la dégradation croissante des ressources naturelles, la multiplication des conflits concernant leur usage, les politiques de décentralisation, les difficultés de mise en œuvre des réformes foncières. De fait, en l'absence d'alternatives techniques permettant une bien meilleure valorisation des ressources naturelles, leur gestion collective ne peut que buter sur des conflits de plus en plus graves pour l'accès au foncier, aux pâturages, aux forêts. On est donc amené à faire le point sur les différentes alternatives disponibles, et sur les modalités de leur mise en œuvre. On a heureusement vu surgir de nombreuses initiatives locales visant à améliorer la gestion des ressources naturelles, qui se sont traduites dans plusieurs cas par des avancées très significatives, ouvrant des perspectives novatrices de disponibilité durable de productions vivrières, de fourrages et de bois. Il est donc important de mieux les connaître, et de réfléchir aux conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent les mettre en œuvre. C'est l'objet du présent article.

2. VERS LA FIN DE LA MAITRISE LIGNAGERE DU FONCIER ?

De très nombreux exemples ont illustré les conséquences de la croissance démographique (des hommes et de leurs troupeaux) et de celle des besoins monétaires sur l'extension des défrichements et la réduction concomitante – voire la disparition – des jachères (FLORET). Outre la détérioration des conditions de renouvellement de la fertilité des sols et la diminution des ressources fourragères et ligneuses, l'extension des cultures a fréquemment provoqué la destruction de la végétation d'espaces qui auraient dû être protégés (bordures de plateaux, sources ...). En l'espace de deux à trois générations, les sociétés rurales ont vu se dégrader le patrimoine foncier dont elles étaient héritières.

Les détenteurs des droits lignagers n'ont pas pu enrayer ce processus (DEBOUVRY, JOUVE). En avaient-ils d'ailleurs les moyens, dès lors qu'au cours de cette période les règles du jeu social n'ont cessé d'être bouleversées ? Les agriculteurs migrants à la recherche de nouvelles terres, les éleveurs transhumants en quête de nouveaux pâturages, les nouvelles législations foncières ont contribué, d'une façon ou d'une autre, à déstabiliser les mécanismes lignagers ancestraux d'usage des terres. Ces nouvelles données ont « brouillé les cartes » dont disposent les lignages fondateurs.

Rares sont en effet les terroirs qui ne sont pas occupés par plusieurs groupes ethniques, arrivés à l'occasion des mouvements migratoires spontanés et des déplacements de population liés aux conflits locaux et nationaux. Tant que la pression sur les ressources foncières n'était pas excessive, et que les accords sur l'attribution des terres gardaient un caractère local, ces groupes ont sans doute cohabité plutôt harmonieusement. Mais la raréfaction et la dégradation des ressources, ainsi que les réformes légales ont tendu à « pétrifier » les situations foncières, là où la négociation et la palabre permettaient, chaque année, de « réajuster le tir ». Au Burkina Faso par exemple, plusieurs études rendent compte de ces enjeux récents (PARE, VERHAEGEN, NIANOGO-SERPANTIE).

La création des collectivités locales, au titre de la décentralisation, ainsi que celle de nombreuses instances de gestion de projets locaux ont par ailleurs fait surgir de nouveaux responsables, dont la légitimité n'est plus d'ordre lignager mais « citoyenne » dans le premier cas et « de développement » dans le deuxième (la compétence et le dévouement étant les critères primordiaux). Les vedettes historiques de l'arbre à palabre ont ainsi été contraintes à faire une place, sur la scène des débats territoriaux, à des acteurs dont la légitimité ne relève plus de la seule parenté.

Dans un tel contexte de questionnement des légitimités, l'option la plus probable ne risque-t-elle pas d'être le repli sécuritaire sur la parenté, au motif que « je m'entends mieux avec mon cousin qu'avec mon voisin » ? Bien que les évaluations de projets soient peu explicites sur la composition sociale des groupes de gestion, des exemples comme celui étudié par JOLLY méritent attention¹

On ne pourrait alors que s'alarmer d'imaginer qu'à l'avenir ce soient des groupes socialement frileux qui assurent sur la base de critères passéistes la régulation des conflits concernant la gestion de ressources naturelles en déclin (conflits qui ne pourront que s'aggraver en l'absence de perspectives concrètes d'accroissement des ressources).

C'est pourquoi il faut considérer que la résolution des conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles implique nécessairement d'autres modalités de gestion des exploitations et des terroirs, permettant d'accroître très sensiblement la disponibilité d'aliments, de fourrages et de bois. Heureusement, grâce à certaines initiatives paysannes ainsi qu'aux acquis de plusieurs travaux de recherche, on dispose actuellement d'alternatives techniques prometteuses, susceptibles d'augmenter notablement la productivité du sol dans ces trois domaines.

Remarquons toutefois que les approches correspondantes sont de nature sectorielle (un type de produit) et limitées à des espaces qui ne constituent généralement que des composantes

¹ Voir ci-dessous (section 4)

partielles des systèmes de production et des portions des terroirs (les plateaux, les coteaux, les bas-fonds...) de sorte qu'elles ne concernent qu'une partie des logiques productives de l'ensemble des familles exploitantes des terroirs. Or, comme le souligne CLOUET, dans le contexte de la décentralisation, le terroir constitue un niveau particulièrement pertinent pour étudier la gestion des ressources naturelles par les collectivités territoriales. C'est en effet sur cet espace que s'exerce la « souveraineté » foncière des lignages fondateurs, avec lesquelles devront se négocier les décisions d'attribution et d'usage de ces ressources.

Mais les terroirs constituent des espaces complexes du fait de l'hétérogénéité de ressources naturelles, de la diversité des pratiques de mise en valeur et de la superposition des droits d'attribution et d'usage. Il convient donc de pouvoir faire de ces terroirs une triple lecture :

- agroécologique et agronomique d'une part : comment est organisé le paysage et quelles améliorations sont envisageables dans ses différentes composantes ?
- foncière et agroéconomique de l'autre : comment les différentes composantes du terroir sont elles actuellement exploitées, par qui, avec quel statut foncier ?
- sociologique et historique enfin : de quels groupes ethniques relèvent les droits fonciers et d'usage, avec quelle antériorité historique, sur la base de quels accords ?

Malheureusement les données disponibles, ne couvrant que très rarement l'ensemble de ces trois domaines de connaissances, ne permettent généralement pas d'avoir une vision complète des enjeux agro écologiques, agronomiques et sociaux. Pour essayer d'y voir plus clair, nous aborderons successivement (i) les nouvelles potentialités de production durable (agricole, pastorale et forestière) mises en évidence par de nombreux travaux récents, (ii) l'extrême diversité des conditions de gestion des ressources naturelles telle qu'elle est illustrée par l'évaluation de nombreux projets, et (iii) les propositions qui en découlent en faveur d'une approche expérimentale, contractuelle et tournée vers l'avenir.

3. LES NOUVELLES POTENTIALITES DE PRODUCTION DURABLE (AGRICOLE, PASTORALE ET FORESTIERE)

31. En ce qui concerne **les cultures annuelles (d'autoconsommation et de rente)**, on dispose actuellement d'un éventail important de techniques, qui ressortent, pour les cultures réalisées en dehors des bas fonds, de trois grands types : la création de cordons pierreux de rétention de l'eau, l'amélioration localisée du semis, dont le « zaï » est la plus connue, et le semis direct dans des couvertures végétales permanentes. Concernant les bas-fonds eux mêmes, il s'agit principalement des barrages filtrants, en gabions

Les **cordons pierreux de rétention** des eaux de ruissellement, réalisés à l'échelle d'un champ individuel ou d'une portion de terroir (généralement sur les flancs de coteaux), sont constitués de blocs de pierres ou de cuirasses colmatés avec de la terre. Eventuellement, quand les pierres sont rares, ils sont remplacés par des diguettes de terre. Les potentialités productives de ces cordons pierreux sont donc très importantes¹ (voir encadré).

¹ Elles s'expliquent par la limitation du ruissellement, lui même aggravé par la dégradation superficielle des sols (formation d'une croûte de battance causée par les mises en culture successives sans restitution organique) .

Les cordons pierreux et les diguettes filtrantes

Bien qu'on rapporte (LY.) leur existence au Fouta Djallon bien avant 1950, les premières réalisations à grande échelle remontent aux années 1960 au Burkina Faso (Yatenga) dans le cadre du vaste projet motorisé GERES, dont les résultats s'avèrent décevants (MARCHAL). Comme le rapporte OUEDRAOGO B.L. les agriculteurs burkinabés, dans le cadre des groupements *Naam* entreprirent à partir de 1967 de créer par eux mêmes des diguettes de rétention¹, qui connurent une extension importante, sur le plateau Mossi en particulier. OUEDRAOGO M. *et alii* rapportent qu'entre 1985 et 1995 le plateau central a vu l'aménagement de 28.000 ha en cordons pierreux, dans le cadre des projets de Conservation des Eaux et du Sol (C.E.S) et d'agroforesterie réalisés avec l'aide du FIDA. Elles eurent également un succès notoire au Niger, depuis deux décennies, en particulier dans le cadre du projet intégré KEITA (MADOUGOU). Leurs effets sur le rendement des cultures (le mil en général) sont très sensibles, particulièrement en amont des cordons, et quand les cultures bénéficient de surcroît de fumure organique et éventuellement minérale. REIJ, cité par MANDO rapporte des résultats très encourageants, puisque, au cours de deux campagnes, il a enregistré, sur plus de 900 observations, des accroissements de rendement du mil de 156 à 448 Kgs / ha en année sèche et 390 à 900 en année pluvieuse².

Réciproquement leur construction est très exigeante en travail (effectué en saison sèche), en outre ils faut acquérir et transporter les pierres, qu'on ne trouve souvent qu'assez loin du terroir³. L'entretien des cordons, fréquemment rompus à l'occasion de fortes pluies, exige également des soins permanents, en cours de saison humide.

Dans divers endroits sont apparues des contraintes d'ordre foncier à la systématisation des diguettes. Contraintes directes sous forme d'interdits à l'usufruitier, d'« aménager » le champ ou indirecte sous forme de reprise du champ après son aménagement. Après un certain temps on observe dans certaines zones des arrangements locaux qui nuancent cependant le poids du foncier dans l'aménagement. Il n'en reste pas moins que de manière générale, cette technique exige une communautarisation importante à divers niveaux (au moment de la récolte et du transport de pierres, au moment de la pose, pour l'élaboration des tours de rôle, et bien entendu, dans l'idéal, pour l'élaboration des règles d'usufruit.

L'amélioration localisée des conditions de semis est, comme la précédente, une innovation paysanne, dont on a rapporté l'existence ici ou là au Burkina Faso et au Niger en tant que pratique ancienne, où elles étaient connues sous le nom de *Tassa* ou de *Zai*. Ce n'est toutefois que récemment – à partir des années 70 – qu'elles ont connu une extension importante, dans ces deux pays.

Le « Zai »

Cette pratique consiste à la fois à favoriser le stockage de l'eau (contrôle du ruissellement) par la création de billons en demi-lune en aval du poquet de semis et à localiser les semences dans une cuvette de faible profondeur – quelques centimètres – enrichie en matières organiques d'origine locale (pailles et déjections animales). Au Burkina Faso, KAMBOU et ZAMORE, cités par MANDO, mesurant les effets des *Zais* sur le rendement du sorgho, dans une station de recherche de l'INERA, ont observé une augmentation très sensible des rendements, qui passaient de 70 à 300 kgs/ha environ (moyenne de deux années). ROOSE, qui a étudié les effets du *Zai* au Burkina Faso et au Nord Cameroun, a également mesuré des accroissements spectaculaires de rendement du Sorgho (de 63 à 976 kgs/ha en année humide, de 22 à 550 en année plus sèche⁴), et permis de préciser les limites de pluviométrie à l'intérieur desquelles le *Zai* constitue une alternative adaptée. La mise en œuvre de ces techniques exige certes beaucoup de travail – là encore en saison sèche – mais elle se satisfait de ressources disponibles dans l'exploitation elle-même, contrairement aux cordons pierreux.

¹ Ainsi que des reboisements, des récupérations par des tapis herbacés de terres stériles « *zipellés* »...

² Les premiers chiffres sont ceux des témoins, les deuxièmes des cultures avec cordons pierreux et fumure organique et minérale.

³ C'est dans ce domaine que l'appui des projets est fréquemment décisif.

⁴ Effets combinés de la rétention d'eau, du compostage et d'une fumure minérale d'appoint

Dans la sous-préfecture d'Illéla, au Niger, l'adoption de ces techniques a été massive : HASSANE rapporte qu'en 1989 treize paysans, dont quatre femmes, se sont rendus au Yatenga pour prendre connaissance des résultats obtenus par les paysans burkinabés. Quatre ans après (1993), 46% des 3.558 chefs d'exploitations des 27 villages du projet (soutenu là aussi par le FIDA) déclaraient avoir recours au *tassa*. Le suivi de 1991 à 1996 du rendement du mil en parcelles paysannes (140 à 340 parcelles de démonstrations par an) a montré, par rapport aux témoins, des gains de l'ordre de 150 à 600 kgs/ha.

Contrairement aux diguettes, le zaï est une technique individuelle et qui n'est pas soumise à des contraintes foncières, l'effet du zaï étant limité à la campagne agricole. Le travail est éprouvant, mais n'exige pas une communautarisation de l'effort. Le zaï a permis au Yatenga notamment de récupérer d'importantes superficies jugées incultes.

Les deux cas précédents (cordons pierreux et améliorations localisées des conditions de semis illustrent les possibilités d'accroissements importants des rendements de céréales grâce à des techniques peu onéreuses, même si elles sont exigeantes en travail au cours de la saison sèche. Ces possibilités sont accentuées lorsque les deux techniques sont cumulées, mais les différences qu'elles présentent en termes d'organisation socio-économique et de gestion foncière rendent cette recommandation difficile à mettre en pratique.

Le semis direct dans des couvertures végétales permanentes n'est pas une technique autochtone : elle utilise en effet des plantes d'origine latino-américaine introduites assez récemment en Afrique par la Recherche. Elle consiste à cultiver pendant la jachère une légumineuse rampante à fort développement végétatif et bonne capacité de fixation biologique de l'azote atmosphérique, et, lors de la saison des pluies, à semer directement, sans labour ni enfouissement de la légumineuse¹, la culture désirée .

Le semis direct dans des couvertures végétales permanentes

La culture bénéficie des apports d'éléments minéraux de la légumineuse, dont l'azote, et d'une bien meilleure économie de l'eau, grâce au contrôle du ruissellement et à la limitation de l'évaporation (BILLAZ). Mesurant au Bénin, en station les effets du semis direct du maïs dans une couverture de *Mucuna pruriens*, AZOTONDE a observé des accroissements continus du rendement durant huit ans – de 0,4 à 2,5 T/ha – à peine inférieurs à ceux obtenus avec une fumure minérale annuelle de 200 kgs/ha . En conditions paysannes, VISSOH et CARSKY ont constaté dans ce même pays des augmentations de rendement certes moins spectaculaires (de l'ordre de 1 à 3 ou 4), mais néanmoins très appréciables, ainsi qu'un intérêt marqué des agriculteurs pour l'aide qu'apporte la plante de couverture au contrôle d'adventices redoutables comme *Imperata cylindrica* . Les contraintes à la mise en œuvre de ces techniques peuvent être d'ordre foncier (précarité de la tenure par rapport à un investissement à moyen terme) mais aussi liées au contrôle des feux de brousse et de la vaine pâture, ainsi que les conditions d'implantation de la légumineuse. L'adaptation de ces techniques de semis direct dans des couvertures permanentes pour les zones nord-soudaniennes et sahéliennes est en cours .

Les micro barrages et l'aménagement des bas-fonds. Ces techniques ont été introduites dans les pays sahéliens à la suite des années de grave sécheresse. Dans les paysages des zones sahéliennes et nord soudaniennes, les bas-fonds constituent en effet les milieux potentiellement les plus favorables, sous réserve précisément d'une maîtrise minimale de l'eau (écrêtage des crues de saison des pluies, stockage en saison sèche) . Contrairement aux démarches interventionnistes des années 50 et 60, les nombreux travaux de recherche et développement qui y ont été consacrés ces vingt dernières années ont été réalisés avec une

¹ Dont le feuillage est alors desséché par broyage manuel ou par traitement herbicide .

forte participation des paysanneries concernées. LEGOUPIL rend compte de façon détaillée des résultats obtenus dans plusieurs pays sahéliens.

Plus encore qu'ailleurs, les bas-fonds sont l'objet d'une appropriation foncière stricte et bien codifiée. Les zones aux alentours des retenues d'eau sont fréquemment l'objet de conflits entre agriculteurs-maraîchers et éleveurs. Les micro barrages peuvent présenter proportionnellement un coût social (pour l'apport en matériaux et en main-d'œuvre) encore plus élevé que le barrage, compte tenu de ce que les effets en surface sont généralement limités. Leur association à de la réalimentation de puits peut par contre – selon les contextes hydrogéologiques – être très bien reconnue par la population après une ou deux saisons des pluies et avec éventuellement l'appui d'une sensibilisation adaptée. Ici également la gestion des forces passe, comme on le voit, par une bonne connaissance des ratios impact/investissement.

32. En ce qui concerne **les fourrages**, de nombreuses informations existent concernant aussi bien l'amélioration de la végétation des jachères par la mise en défens que la constitution de soles fourragères par semis d'espèces herbacées ou arbustives .

On sait depuis longtemps que **la mise en défens**¹ permet le retour à la végétation dite « climax » (équilibre naturel préalable aux interventions humaines), si elle est pratiquée suffisamment longtemps (FLORET).

La mise en défens

Sans attendre des délais aussi longs, elle permet le redémarrage d'espèces herbacées et ligneuses recouvrant progressivement le sol dans les espaces dénudés. KOESLER, cité par MANDO, montre ainsi que dans une zone dont la pluviométrie annuelle est de l'ordre de 600 mm le recouvrement des herbacées et des ligneux, en quatre ans, est quatre fois plus rapide avec mise en défens que dans le cas de parcelles témoin (à l'inverse, la superficie des zones dénudées y est deux fois plus faible). Les effets de ce recouvrement sont rapidement cumulatifs, grâce à un contrôle de plus en plus satisfaisant du ruissellement et de l'érosion (ALBERGEL). Par ailleurs, l'accroissement du recyclage des éléments minéraux par la végétation se traduit par une amélioration progressive des propriétés chimiques des sols (MANU). On assiste donc à une régénération progressive des ressources naturelles. Les contraintes liées à la mise en défens résultent des coûts d'établissement et d'entretien d'une clôture efficace et des pare-feux, ainsi qu'à l'abandon de toute production pendant la période correspondante. Elles nécessitent donc l'existence d'institutions locales fortes et de règles acceptées par tous (notamment même par les éleveurs transhumants sur le terroir)

On dispose également de nombreuses données concernant **l'enrichissement des jachères naturelles par sur-semis d'espèces fourragères** (principalement *Andropogon guayanus* et *Stylosanthes amatha*).

¹ C'est à dire la protection absolue de la végétation existante contre les feux et la divagation des animaux

L'enrichissement des jachères naturelles

ACHARD en a fait une synthèse, dont il ressort que la production fourragère peut être accrue dans des proportions très importantes (de trois à dix fois). De nombreux paysans ont maintenant mis ces techniques en pratique, dans le cadre de projets de développement : ELBASHA en a recensé de l'ordre de 150 en Côte d'Ivoire, de 1.500 au Mali, plus de 2000 au Cameroun et de 4.000 au Nigeria. Les contraintes liées à cette intensification fourragère des jachères ne sont pourtant pas négligeables, car elle est coûteuse (clôture, engrais, semences, entretien, gardiennage..) et elle suppose une situation foncière non conflictuelle. On peut également avoir recours à d'autres espèces fourragères herbacées : OLINA et DUGUE ont ainsi testé avec succès chez des paysans du Nord Cameroun l'introduction de trois légumineuses¹ semées en association avec le maïs, par comparaison à *Stylosanthes hamata* : cette alternative au semis en culture pure s'avère prometteuse, mais là encore les feux de brousse et la vaine pâture constituent un handicap sévère à leur adoption. Plusieurs espèces fourragères ligneuses ont également donné des résultats prometteurs : c'est le cas d'*Acacia sénégale*, de *Gliricidia sepium* et de deux espèces de *Ptérocarpus*. Elles ont été implantées avec succès dans un village du sud du Mali par HAROUNA dans une jachère semée ou non de *Stylosanthes hamata*. La biomasse herbacée des parcelles associées de *S. hamata* 16 mois après la mise en place varie de 4,0 à 7,2 T/ha selon les espèces arbustives associées, contre 2,4 à 3,9 pour la végétation naturelle des jachères. Par ailleurs ces espèces ligneuses fournissent une quantité appréciable de fourrages par émondage. Les paysans du village, qui avaient ainsi pu constituer d'importantes réserves fourragères, ont manifesté un vif intérêt pour ces alternatives. Toutefois, les coûts d'établissement ayant été supportés par le projet, on ignore encore dans quelles conditions elles pourront être adoptées.

Il est vrai que l'on constate chez de nombreux paysans une réticence importante à cultiver une jachère, c'est à dire à engager une partie de leur force de travail dans un investissement non directement productif à court terme pour sa famille. La vaine pâture est une autre source de difficulté qui tend à augmenter avec l'expansion d'un élevage demeurant à proximité des villages (Verhaegen 1998) La mise en défens (clôture) serait une nécessité dans bien des cas, mais est perçue comme prohibitive par rapport aux résultats escomptés.

33. Dans les pays sahéliens, des efforts très conséquents ont été faits au cours de ces dernières années pour **la production de bois en conditions villageoises**, suite aux échecs répétés des coûteuses plantations en régie. Il s'agit principalement de bois énergie (bois de feu), mais aussi de bois d'œuvre.

La production de bois

Des données quantitatives précises ont été obtenues par la Recherche, en conditions contrôlées. HARMAND en a fait une synthèse, dont il ressort qu'en conditions nord soudaniennes on peut avoir recours, pour des cycles courts (2 ans) à des espèces arbustives comme *Sesbania sp.*, *Cajanus cajan*, *Tephrosia sp.*, et, pour des cycles plus longs (4 à 6 ans) à plusieurs espèces arborées comme *Acacia sp.*, *Propopis sp.*, *Leucaena glauca*, *Albizia sp.*, *Eucalyptus sp.* ou encore *Tephrosia sp.* Par rapport à la jachère herbacée, la biomasse aérienne produite pendant 5 ans est deux à trois fois supérieure à celle de la jachère herbacée, dont une quantité de bois de l'ordre de 3 à 4 T/ha. On note par ailleurs des effets très positifs sur les propriétés des sols, grâce au système racinaire des arbres (plusieurs fois plus important que celui de la jachère herbacée) qui permet un recyclage très sensiblement plus élevé d'éléments minéraux, via d'abondantes litières qui sont pratiquement absentes des jachères herbacées. Dans le cas des différentes espèces d'*Acacia*² les cultures successives bénéficient d'un apport d'azote qui varie de 200 à 400 kgs/ha. Le coût d'établissement des jachères arborées peut être sensiblement minoré s'il a lieu au sein de cultures annuelles durant les deux ou trois premières années (système « taungya »). Dans le cas des jachères arbustives, dont les densités de plantation sont beaucoup plus élevées (25.000 pieds / ha), on peut les établir par semis direct au cours d'un cycle de cultures annuelles. Par ailleurs, *A. sénégale* peut fournir des quantités appréciables de gomme arabique, de l'ordre de 50 à 200 kgs/ha. Malgré les sévères contraintes que l'on peut définir *a priori* (foncières et économiques, dont le coût des plants), l'auteur rapporte des réalisations réussies en milieu villageois : jachères à *Sesbania sp.* en Zambie et au Kenya, successions culturales à jachères arborées en Tanzanie (5 ans de jachère, 5 ans de culture).

¹ *Mucuna pruriens*, *Calopogonium mucunoides*, *Crotalaria ochroleuca*

² *A. mangium* et *A. auriculiformis* en conditions soudaniennes, *A. polyacantha* en conditions nord soudaniennes.

L'aménagement forestier appliqué aux jachères forestières et aux forêts naturelles constitue une autre approche de la production villageoise de bois : elle consiste à réaliser un inventaire des ressources ligneuses existantes et à en organiser une gestion améliorée, par exemple en cessant d'exploiter durant quelques années certaines parcelles, jusqu'à ce que le volume qu'on puisse en retirer soit satisfaisant : on définit ainsi un parcellaire permettant d'extraire annuellement une quantité de bois supérieure à celle d'une exploitation anarchique. COMPAORE et KABORE rapportent qu'au Burkina Faso plus de 300.000 hectares ont déjà été aménagés, qui contribuent pour 30 % au ravitaillement des villes en bois énergie. Près de 450 groupements se sont constitués à cet effet, et organisés en structures pré coopératives de gestion forestière, permettant un relèvement des prix d'achat du bois et une amélioration sensible des revenus des ruraux dans la zone du programme. Au Niger, selon DAN MARIA, les résultats permettaient d'envisager qu'en 2000 cette gestion améliorée de l'offre contribue pour plus de 40 % à l'approvisionnement commercial des gros centres urbains par 400 marchés ruraux. Là encore, le statut foncier des espaces correspondant ne doit pas donner lieu à contestation, et l'adoption de ces contraignantes règles de gestion doit avoir un caractère consensuel, y compris vis-à-vis des éleveurs transhumants.

L'éventail des alternatives techniques disponibles pour l'intensification de la production des cultures annuelles, des fourrages et du bois s'est donc considérablement élargi depuis une vingtaine d'années ; nombre d'entre elles s'avèrent très prometteuses tant du point de vue des indispensables accroissements de productivité par unité de surface que de celui de l'amélioration des conditions environnementales : elles relèvent pour une part d'initiatives paysannes mais aussi d'un notable effort des institutions de recherche pour se rapprocher des conditions réelles des producteurs .

Qu'en est-il toutefois de la façon dont les collectivités rurales se sont appropriées ces nouvelles technologies, et, d'une façon plus générale, les projets de gestion territoriale des ressources naturelles ? Que nous enseignent à ce sujet les projets de développement ?

4. LES LEÇONS A TIRER DES PROJETS DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

On constate tout d'abord que la documentation consultée informe peu sur les structures de gestion et les mécanismes de prise de décision. Il n'est en effet pas aisé, dans le cas de ces projets d'aménagements de terroirs (pour l'agriculture, l'élevage ou le bois – énergie), de trouver les éléments de réponse aux questions suivantes :

- Comment ont été constitués les groupes de gestion ?
- Quelle est leur représentativité par rapport aux groupes lignagers prédominants en matière foncière et de propriété du bétail ?
- Des conflits sont-ils apparus ? d'autres sont-ils prévisibles ?
- Comment ont-ils été, ou pourraient-ils être résolus ?
- Quels rapports entretiennent les groupes de gestion avec l'administration publique ?
- De quelle autonomie (technique, financière, administrative) disposent-ils dans la conduite des projets ?

Les nombreux projets de recherche développement consacrés à la validation en milieu réel des propositions de production durable et plusieurs des projets de développement consultés se limitent en effet à des mesures d'ordre technique et économique (celles par exemple dont on a rendu compte dans la section précédente), sans prendre en compte les composantes sociales

de la gestion. Elles ne l'ont été que dans deux cas : le projet de développement rural de Maradi Sud au Niger, et celui de l'exploitation du massif forestier à Doroboro, au Nord de Niamey.

Dans le premier cas, le Bureau d'Etudes et d'Evaluation (B.E.E.) rapporte que si les résultats techniques (régénération de la végétation naturelle, aménagements pastoraux : couloirs, aires de transit) ont été satisfaisants, les organisations paysannes de gestion du crédit étaient en crise, et que l'on pouvait observer une différenciation sociale importante en termes d'accumulation de moyens de production (animaux, hoes, engrais...). Les auteurs formulent des conclusions pessimistes sur la poursuite des activités à l'issue du projet.

Dans le deuxième, JOLLY note que si le centre inter villageois de vente de bois a effectivement bien fonctionné (conduite raisonnée des coupes, plantations le long des cordons pierreux et dans des « demi-lunes », vente du bois et perception de la taxe instituée par le gouvernement nigérien...) il existe une crise latente entre le groupe qui le gère, dont tous ses membres appartiennent au seul lignage d'un même village, et les trois autres villages, issus de familles différentes.

Avec les évaluations des projets du CILSS relevant du programme d'appui au développement local au Sahel, on dispose heureusement d'une gamme assez vaste de données sur la gestion décentralisée des ressources naturelles au Tchad (CHIMI), au Mali (DIALLO), au Niger (SWANSON) et au Sénégal (WINTER). Elles concernent des ressources très variées : hydriques (périmètre irrigué à Bandiagara et mare pour le bétail à Sikasso au Mali), lacustres (*bourgoutières* du lac Fitri, algues bleues *Spirulines* au lac Tchad), pastorales au Djoloff sénégalais ainsi qu'arbustives (gomme arabique des savanes de Doumbali au Tchad, palmiers rôniers à Albarkaize au Niger). Ce sont les ressources forestières (charbon de bois au Sud de N'Djamena, bois de feu à Bandiagara et Kita au Mali, à Kankani au Niger, ainsi que dans le Sine et au Sénégal oriental) qui ont donné lieu au plus grand nombre de projets. De cette grande diversité de situations se dégagent quelques faits majeurs.

- Il existe, dans tous les cas, des organisations paysannes *ad hoc*, illustrant l'émergence, désormais massive dans le monde rural, d'une source de légitimité autre que lignagère ou étatique. YACOUBA constate que si les organisations paysannes au Sahel sont de plus en plus conscientes de leurs rôles et de leurs responsabilités, et si elles ne cessent de se développer, elles souffrent encore de faiblesses chroniques (manque d'identité paysanne, d'esprit coopératif, freins liés à la reproduction des rapports sociaux, multiplicité des sphères d'intervention, forte dépendance vis-à-vis des sources de financement extérieur...)
- Les organisations paysannes disposent d'une certaine autonomie par rapport aux instances de l'Etat partout où ce dernier reste lointain (c'est particulièrement le cas au Tchad) mais elles sont alors largement dépendantes des pouvoirs locaux quand ceux-ci sont puissants (sultanats). L'opacité de la gestion semble alors la règle.
- Trois des collectivités locales étudiées au Mali manifestent une certaine autonomie et une incontestable efficacité dans la gestion des ressources naturelles dont elles se sont donné la charge (un périmètre irrigué, une mare d'abreuvement du bétail en saison sèche, un espace forestier intervillageois). La modicité de leurs ressources propres les maintient toutefois dans une grande précarité financière .
- Les collectivités spécialisées dans l'exploitation du bois énergie manifestent une efficacité très diverse. On peut en effet observer au sein d'un même pays, comme au Sénégal ou au Mali, des situations très contrastées. Dans le Sine, l'Union des

groupements de Koulouck a obtenu du sous Préfet qu'il lui cède la gestion d'un espace forestier, ce qu'elle a fait efficacement tout en regrettant que ne lui soit pas délégué le pouvoir de police ; par contre, à proximité de Koussanar, au Sénégal oriental, les collectivités locales se sont vu refuser de pouvoir créer des brigades forestières, en substitution des services forestiers qui s'étaient pourtant avérés incapables de contrôler l'exploitation anarchique des forêts par des commerçants citadins. Au Mali, on relate des contrastes comparables entre les collectivités de Douentza (proches de Bandiagara) regroupant quatre ethnies différentes de treize villages, qui ont pu établir et faire respecter des règles de gestion de leur espace forestier (45.000 ha), contrairement à celles de Kita (à l'Ouest de Bamako) qui n'ont pu regrouper que 35 des 65 villages concernés, sans pouvoir contrôler les exploitations « sauvages » des commerçants citadins.

- L'incontestable progrès représenté par les dispositions prises par le gouvernement nigérien, dans ce même domaine de la gestion du bois – énergie, avec la législation qui a créé les marchés ruraux de bois et l'attribution d'une partie de la taxe forestière aux collectivités qui les gèrent. MONTAGNE en donne par ailleurs une description détaillée, et le projet étudié par JOLLY s'y réfère également..

En 1999, les participants de l'atelier de Koudougou consacré au bilan des expériences de gestion des ressources naturelles menées au cours des six dernières années dans le cadre du CILSS avec l'appui de l'USAID affirmaient que : (i) les huit orientations¹ du programme d'action sont entrées dans la réalité ; (ii) il y a un début d'application généralisée des techniques de GRN ; (iii) on dispose actuellement de connaissances suffisantes pour renforcer les tendances positives observées ; (iv) tout cela s'inscrit dans un contexte de changement très rapide à la fois sur les plans démographique, économique, social et technologique.

Pour notre part, nous dégagerons trois conclusions majeures : (i) le remarquable foisonnement d'initiatives locales témoigne des dispositions favorables des populations locales à prendre en main la gestion de leurs ressources naturelles (avec l'aide le plus souvent d'ONG dont il convient de souligner le dynamisme), (ii) la fragilité de la majorité des collectivités locales étudiées, que ce soit du fait de conflits internes ou externes (avec l'administration), de l'impuissance à faire respecter les règles qu'elles édictent, ou de l'insuffisance de leurs ressources financières. (iii) mais aussi, dans plusieurs cas, une réelle capacité des collectivités à prendre en main la gestion des ressources naturelles quand leur fragilité n'est que financière. Des dispositions budgétaires adéquates, dans le cadre de textes législatifs concernant la décentralisation et les marchés ruraux, seraient susceptibles d'y pallier efficacement.

5. PROBLEMES ET ENJEUX DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Abordant sous un angle plus général l'analyse des projets de gestion des ressources naturelles, BONNET constate que les comités villageois institués par les projets et l'Administration entrent fréquemment en conflit avec les structures traditionnelles, leurs intérêts pouvant être contradictoires. Il convient alors de ne pas sous estimer la légitimité des autorités lignagères, et de rechercher au contraire les bases d'un consensus. Comme l'illustre l'exemple développé

¹ a) investir dans la réhabilitation écologique ; b) appuyer la responsabilisation des communautés locales ; c) encourager la gestion décentralisée ; d) sécuriser les droits fonciers ; e) augmenter la mobilisation des fonds et l'investissement au niveau local à travers les caisses d'épargne et le crédit rural ; f) impliquer et intégrer les femmes ; g) mettre l'accent sur l'information et la formation ; h) revoir les politiques concernant la question démographique.

dans ce même ouvrage par LEVY, ce n'est pas une mince affaire, aucun équilibre ne pouvant être considéré comme acquis sur la longue durée. Il faut donc maintenir une capacité permanente de **négociation**, qui peut nécessiter le recours, selon WEBER, à ce qu'il appelle une « **médiation patrimoniale** ». Quand aux structures intercommunales de gestion, BONNET considère que les difficultés qu'elles rencontrent font qu'on ne peut actuellement promouvoir aucun modèle dont les résultats auraient été suffisamment probants.

D'HERBES *et alii* présentent quand à eux une vision particulièrement pessimiste de la gestion locale des ressources naturelles, quand ils constatent que « les rapports des populations locales directement en prise avec le milieu ne répondent que trop peu, et souvent pas du tout, au principe de responsabilité, corollaire du principe de participation. {...} Les systèmes juridiques étrangers aux pratiques locales, imposés aux acteurs locaux, se surajoutent aux systèmes locaux préexistants {se traduisant} par l'absence d'une gestion viable, à long terme, des ressources naturelles. »

L'Etat, dans sa volonté d'encadrement des collectivités locales, outrepasserait-il ses droits ? Pourtant, à l'issue de la révision détaillée qu'ils font de nombreux exemples de développement local, PLATTEAU *et alii* concluent à juste raison à l'impossibilité d'un développement significatif en l'absence d'un Etat fort, efficace et relativement impartial.

Sans doute convient-il, pour y voir plus clair, de distinguer deux domaines d'intervention de l'Etat :

- Celui de la législation foncière, pour lequel la plus grande prudence est de rigueur : il convient en effet de respecter les capacités locales de négociation et d'ajustement, en offrant par exemple des cadres juridiques diversifiés pour des contrats locaux de moyenne durée, plutôt que de « pétrifier » les situations foncières actuelles¹.
- Celui de la réglementation des marchés et de l'allocation de ressources aux collectivités locales, pour lequel le gouvernement nigérien a pris, comme on l'a vu, d'heureuses initiatives en matière de bois – énergie. Dans ce domaine il est urgent d'intervenir car la grande majorité des collectivités souffre d'une précarité financière chronique.

6. LES ENJEUX DES PROJETS DE GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES

On dispose maintenant, comme on l'a vu dans la section 3, d'une gamme variée de techniques susceptibles d'élever notablement et durablement les niveaux des productions agricoles, pastorales et forestières. Il est bien entendu indispensable que les projets de gestion décentralisée des ressources naturelles en tiennent compte et les incorporent dans leurs protocoles d'intervention.

Mais, à la suite de D'HERBES, il faut rappeler que les structures foncières, sous leur double aspect de droits coutumiers et d'usages productifs (pratiques agricoles, pastorales et forestières), conditionnent l'expression des potentialités du milieu. Il convient donc de mieux les prendre en compte dans les projets. Nombre d'entre eux, par exemple, en s'attachant à la seule résolution d'un problème spécifique (les cultures, les fourrages, le bois – énergie), font abstraction de la complémentarité des enjeux économiques et sociaux à l'échelle des terroirs, *via* les contraintes foncières et celles des systèmes de production.

¹ L'exemple du « gel » de l'opération pilote du plan foncier rural en Côte d'Ivoire est à cet égard très significatif : au vu de la complexité des situations foncières mises en évidence par les enquêtes, les instances gouvernementales ont refusé d'en entériner les résultats. (RCI/MARA 1996)

Cette approche invite à « revisiter » les projets - en cours d'exécution ou d'élaboration – afin qu'ils prennent en compte les acquis techniques disponibles, qu'ils en expérimentent les effets, tout en les resituant les composantes sectorielles dans leurs contextes productifs et fonciers, ce qui revient, par exemple :

- A ne pas omettre la composante foncière dans les activités de validation des innovations techniques sectorielles dans les terroirs villageois : au delà des paramètres habituels (résultats agronomiques ou zootechniques, disponibilité et pénibilité du travail, coûts d'établissement et d'entretien, résultats économiques) On s'intéressera ainsi au statut foncier des espaces correspondants : qui en sont les détenteurs ? dans quelles conditions – nature et durée des prestations de contrepartie - sont-ils cédés aux exploitants ? qu'en est-il des éventuelles améliorations foncières induites par l'exploitant ?
- A dépasser le cadre des approches sectorielles en intégrant les équilibres internes des systèmes de production, mais aussi en abordant les besoins de l'ensemble de la communauté villageoise, dont en particulier ceux des groupes « sensibles ». On étudiera par exemple l'amélioration de l'alimentation des femmes gestantes et allaitantes, ainsi que des enfants au sevrage, en évaluant les potentialités du terroir en matière de fruits, légumes, lait : les bas fonds offrent de ce point de vue des potentialités supérieures aux autres espaces des terroirs, mais ils peuvent faire l'objet de restrictions foncières qui en interdiraient les bénéfices à nombre de familles.
- A prendre en compte les conséquences de la croissance démographique (des hommes et des troupeaux) en évaluant leurs futurs besoins alimentaires : la gestion des ressources naturelles ne peut en effet les ignorer.
- A inviter les projets à rendre compte de la situation foncière sur l'ensemble du terroir, dans sa double nature sociale (les droits d'attribution et d'usage) et agricole (les pratiques). Cette démarche nécessite une représentation « fine » des terroirs et de leurs principaux éléments, à une échelle pertinente pour la visualisation simultanée des parcelles agricoles et des domaines fonciers.

Jusqu'à ces dernières années, ce dernier objectif n'était pas réaliste : seuls quelques géographes s'aventuraient, au titre d'études principalement académiques, à faire les fastidieux relevés de terrain nécessaires à l'élaboration d'un cadastre exhaustif. Mais actuellement, la disponibilité d'images satellitaires de plus en plus précises (*pixels* inférieurs à dix mètres), l'accès devenu aisé aux instruments de repérage de précision (GPS) et l'accroissement des possibilités de traitement de données ont permis la réalisation de nombreuses études, dont p. ex. celles de BERNARD et LOIREAU. Ce dernier auteur s'est particulièrement intéressé à la dynamique des relations ressources – usages dans des terroirs sahéliens, en délimitant des « unités spatiales de références » (voir aussi D'HERBES).

La disponibilité de ces outils ouvre des perspectives tout à fait novatrices, tant pour l'acquisition que pour le partage des connaissances :

- Actuellement, l'acquisition de données concernant la gestion des terroirs est le fait d'équipes de recherches, mais tout incite à penser que l'adoption par des institutions de développement des équipements et des compétences nécessaires pourrait être réalisée aisément, dans de cadre de projets *ad hoc*.
- Une fois établies au niveau de projets de développement, de telles représentations cartographiques des terroirs se prêteront à un partage des connaissances acquises non

seulement avec les responsables de projets sectoriels mais aussi et surtout avec les populations concernées elles-mêmes, en confrontant les données avec l'expérience des villageois (localisation, contraintes agro écologiques, droits fonciers, pratiques agricoles...)

Grâce à de tels outils, les structures foncières pourraient donc sortir de leurs actuels ghettos académiques ou débats idéologiques (pour ou contre la « marchandisation » du foncier, par exemple) pour se retrouver au cœur des connaissances indispensables à la gestion décentralisée des terroirs.

CONCLUSIONS

La révision des données disponibles amène à souligner les faits suivants :

- On dispose maintenant d'une large gamme de techniques susceptibles d'accroître notablement et durablement les productions agricoles, pastorales et forestières des terroirs ouest africains. Bien que validées techniquement en conditions paysannes, on ignore encore pour beaucoup d'entre elles les conditions de leur mise en œuvre dans les systèmes de production et les systèmes agraires.
- De très nombreux projets de gestion des ressources naturelles par les collectivités locales témoignent à la fois d'un incontestable dynamisme local, assez fréquemment d'une véritable capacité à édicter des règles « progressistes » et à les faire respecter, mais aussi d'une fragilité générale, résultant soit de l'insuffisante capacité à gérer des conflits internes ou externes soit d'une grande précarité financière.
- La composante foncière, trop rarement prise en compte par les projets, doit y être réhabilitée, pour permettre de comprendre les enjeux des différents acteurs, en amont des conflits de légitimité entre les héritiers de lignages fondateurs et les responsables élus des collectivités territoriales et des groupements sectoriels de gestion des ressources naturelles. On dispose maintenant d'outils informatiques permettant l'étude des questions foncières à une échelle pertinente et à des coûts raisonnables.
- L'Etat serait un meilleur garant de l'autonomie des collectivités locales en adoptant des mesures foncières favorisant une approche contractuelle plutôt que cadastrale, et en s'attachant à dégager des ressources financières permanentes pour les collectivités (normes budgétaires dans le cadre des lois sur la décentralisation, réglementation des marchés ruraux...).

Nous sommes ainsi conduits à proposer de « revisiter » les projets dans une démarche à la fois :

- Expérimentale, en validant sous une forme participative et avec des méthodes rigoureuses les potentialités des technologies les plus prometteuses en terme de productivité et de durabilité.
- Territoriale, en s'attachant à comprendre la situation actuelle et projeter dans l'avenir les potentialités des terroirs, sous leur triple aspect technique (agroécologique et agronomique), foncier (les droits et les pratiques) et sociologique (anthropologique et historique).
- Contractuelle, en optimisant les possibilités de gestion des conflits par les acteurs locaux eux mêmes, au besoin en faisant appel à des médiateurs¹, en prenant en compte

¹ Dont le rôle et le statut seraient à définir, à partir des expériences disponibles.

les perspectives offertes par les technologies prometteuses, et en excluant toute « pétrification » des situations foncières actuelles.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ACHARD F., HIERNAUX P., BANOIN M. (2001) : « Les jachères fourragères naturelles et améliorées en Afrique de l'Ouest » in : FLORET C. et PONTANIER R.(éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 201-239
- ACTES de KOUDOUGOU (1999) : « Consultation technique régionale sur les expériences de la gestion des ressources naturelles » Atelier organisé par le CILSS et l'UASID en décembre 1999 à KOUDOUGOU (Burkina Faso)
- AZOTONDE A.H., FELLER C., GANRY F., REMY J.C. (1998) : « Le *Mucuna* et la restauration des propriétés d'un sol ferrallitique au Sud Bénin » Agriculture et Développement n° 18 : pp. 55-61
- B.E.E. (2000) : « Evaluation du projet de développement rural de l'arrondissement d'Aguie au Niger » FIDA Rome
- BERNARD C. *et alii* (1997) : « Le SIG au service des aménagements villageois » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- BILLAZ R., HIEN V., SEGDA Z., TRAORE K. (2001) : « Systèmes de culture permanente à jachère de courte durée en zone tropicale » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 241.264
- BONNET B.(2000) : « Intégration des problématiques pastorales au processus du plan foncier rural : mission d'appui au plan foncier rural du Ganzourgou, au Burkina Faso» IRAM Paris
- BONNET B. (2000) : « Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales » IIED London
- BONNET B. (2001) : « Problématiques foncières et gestion des ressources communes : regards sur quelques situations et expériences en Afrique de l'Ouest » . Porto Alegre Brésil IRAM Montpellier.
- BUCKLES D., ETEKA A. *et alii* (1998) : « Plantes de couvertures en Afrique de l'Ouest : une contribution à l'agriculture durable » IDRC Ottawa
- CARSKY R.J., ETEKA A.C. *et alii* (2000) : « Plantes de couvertures et gestion des ressources naturelles en Afrique occidentale » IITA Ibadan .
- CHIMI O., WINTER M. (1998) : « La gestion décentralisée des Ressources naturelles au Tchad : quatre études de cas » CILSS/PADLOS
- CLOUET Y. (2001) : « Gestion des terroirs, historique et perspectives » in « Aménagement du territoire et systèmes d'information » TONNEAU J.P. et TEYSSIER A. (éd) CIRAD Montpellier pp. 9-14
- COMPAORE A. et KABORE C (1999) : « Aménagement des forêts naturelles au Burkina Faso » in « Actes de Koudougou » *opus cité*
- D'ACQUINO P., SECK S.M., CAMARA S. (2001) : « Quelles recherches en appui au processus de décentralisation pour l'aménagement du territoire ? Quelques exemples concernant le Sénégal » in « Aménagement du territoire et systèmes d'information » TONNEAU J.P. et TEYSSIER A. (éd) CIRAD Montpellier ; pp. 55-70
- DAN BARIA S. (1999) : « Evolution et perspectives en matière de gestion des forêts naturelles au Niger : quels progrès et quel avenir ? » in « Actes de Koudougou » *opus cité*
- DEBOUVRY P. (1997) : « Gestion des ressources naturelles et de l'environnement en Afrique subsaharienne francophone : les problèmes de prise de décision » CNEARC Montpellier
- DE LEENER P. (2000) : « Savoirs nouveaux, rapports nouveaux, identités nouvelles : introduction aux grands champs de recherche du PROSYNAF » ENDA GRAF Dakar
- DEYGOUT P., MARTINI P., MESCHINELLI (1998) : « Etude thématique sur l'agroforesterie au Sahel » FIDA Rome
- D'HERBES J.M., BARRIERE O., BARRIERE C., LOIREAU M. (2001) : « Espaces forestiers, espaces ressources et multi – fonctionnalité : de l'utilisation de l'espace au foncier environnement » IRD Montpellier (à paraître).

- DIALLO Y., WINTER M. (1996) : « La gestion décentralisée des Ressources naturelles au Mali : quatre études de cas » CILSS/PADLOS
- DJIDO H., MONTAGNE P. *et alii* (1997) : « L'aménagement sylvopastoral de la formation de brousse tachetée de Tiantorgon (Say) » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- FLORET C., PONTANIER R. (1993) : « Recherches sur la jachère en Afrique tropicale » Dossier MAB n° 16 UNESCO PARIS
- HARMAND J.M. , BALLE P.(2001) : « La jachère agroforestière en Afrique de l'Ouest (arborée ou arbustive) en Afrique tropicale » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 265.292
- HASSANE A., MARTIN P., REIJ C. (2000) : « Collecte et gestion des eaux pluviales au Niger : comment améliorer la sécurité alimentaire familiale et réhabiliter les terres dégradées ? » IFAD Rome
- JOLLY J.M. (1997) : « Résultats techniques et économiques de l'exploitation d'un massif forestier au Nord e Niamey » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- JOUVE P. (2001) : « Jachère et systèmes agraires en Afrique subsaharienne » ; in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 1.20
- LEGOUPIL J.C., LIDON B., BLANCHET F., JAMIN J.Y. (2001) : « Mise en valeur et aménagement des bas-fonds d'Afrique de l'Ouest » CD.ROM CIRAD Montpellier.
- LOIREAU M., D'HERBIER J.M (1997) : « Des unités spatiales de référence pour l'étude de la dynamique des relations ressources – usages dans la zone agropastorale du Sahel nigérien » in « Régulations démographiques et environnement » AUCLAIR A. *et alii* (éd) VI^e journées démographiques de l'ORSTOM Paris Septembre 1997 .pp 45-51
- LOIREAU M., D'HERBIER J.M., DELABRE E. (2001) : « Evolution et place de la jachère à travers une analyse spatiale des interactions ressources / usages au Sahel agropastoral nigérien » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 1, pp. 32.42
- LY B.T. (1998) : « Diagnostic des systèmes agraires de Diaforé et environ » WINROCK INTERNATIONAL n° 25 Montpellier CNEARC
- MADOUGOU Z. (1999) : « Vers une production agricole plus durable : progrès dans l'intégration des techniques GRN dans les systèmes de production agro-sylvo-pastoraux au Niger » in « Actes de Koudougou » *opus cité*
- MANDO A., ZOUGMORE R., ZOMBRE P.N., HIEN V. (2001) : « Réhabilitation des sols dégradés dans les zones semi-arides de l'Afrique sub-saharienne » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 2, pp. 241.264
- MARCHAL J.-Y. (1983) : « Yatenga. Nord Haute Volta : la dynamique d'un espace rural soudano-sahélien » Travaux et documents de l'ORSTOM n° 167
- MONTAGNE P., HOUSSENI H., LO S. (1997) : « Les marchés ruraux de bois – énergie au Niger : les modes de développement » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- MONTAGNE P., (1997) : « Les marchés ruraux de bois – énergie au Niger : outils de développement local » in : D'HERBES J.M., AMBOUTA J.M.K., PELTIER R. (éd) : « Fonctionnement et gestion des écosystèmes forestiers contractés sahéliens » John Libbey Eurotexte Paris
- NIANOGO-SERPANTIE I. (2001) : « Une approche juridique de la jachère : exemples dans l'Ouest Burkinabé » ; in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 1, pp. 43.51

- OLINA J.P., DUGUE P. (2001) ; « Utilisation des légumineuses pour l'amélioration des jachères de courte durée et la production de fourrages au Cameroun septentrional » ; in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotexte Paris Volume 1, pp. 561.568
- OUEDRAOGO B.L. (1998) : « L'expérience des groupements *Naam* dans la lutte contre la désertification au Burkina Faso » in ROSSI *et alii* (ed.) : « Sociétés rurales et environnement » Khartala, GRET, Regards pp. 203-212
- OUEDRAOGO M. *et alii* (2001) : « Etudes d'impact des actions de CES, agroforesterie et intensification agricole dans le plateau central du Burkina Faso » FIDA Rome
- PARE L., THIEBA D. (1998) : « La sécurisation foncière au Burkina Faso » Archives royales des Pays Bas. La Haye
- PLATTEAU J.P., ABRAHAM A. (2000) : « Imperfection des communautés rurales traditionnelles et développement participatif » Ministère des Finances Paris Note pour la réunion de la BM concernant l'économie du Développement.
- RCI/MARA, BM, CIRAD/SAR (1996) : « Evaluation de l'opération pilote du Plan Foncier Rural » CIRAD Montpellier.
- ROOSE E., KABORE V., GUENAT C (1999) : « Le *Zai*, fonctionnement et limites d'une pratique traditionnelle africaine de réhabilitation de la végétation et de la productivité des terres dégradées en région Soudano Sahélienne (Burkina Faso) » Les Echos du COTA N° 83 ; juin 1999. Bruxelles
- SWANSON R., HASSAN I (1998) : « La gestion décentralisée des Ressources naturelles au Niger : rapport final » CILSS/PADLOS
- TEYSSIER A. (2001) : « Du terroir au territoire : l'évolution d'un projet de développement rural au Nord Cameroun » in « Aménagement du territoire et systèmes d'information » TONNEAU J.P. et TEYSSIER A. (éd) CIRAD Montpellier ; pp.15-29
- VERHAEGEN E. (1998) : « Pouvoir local et gestion des Ressources Naturelles au Burkina Faso » in ROSSI *et alii* (ed.) : « Sociétés rurales et environnement » Khartala, GRET, Regards pp. 177 198
- WEBER J. (1996) : « Conservation, développement et coordination : peut-on gérer biologiquement le social ? » Colloque Panafricain de gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables et du développement durable. Hararé juin 1996.
- WINTER M., KANE O. (199-) : « La gestion décentralisée des Ressources naturelles au Sénégal : quatre études de cas » CILSS/PADLOS
- YACOUBA M. (1999) : « Les organisations paysannes au Sahel : évolution et perspectives » in « Actes de Koudougou » *opus cité*
- YOSSI H., KAYA B., SANOGO M. (2001) : « La jachère améliorée au Mali méridional » in : FLORET C. et PONTANIER R. (éd) : « La jachère en Afrique tropicale » John Libbey Eurotext Paris Volume 1, pp. 569/576

L'ÉMERGENCE DES QUESTIONS FONCIÈRES DANS LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT AU BURKINA FASO

Bernard TALLET
IRAM
Université de Paris 1
IRD. UR« Régulations foncières »

La présentation d'une intervention dans l'Ouest du Burkina Faso abordant la question foncière va permettre de réfléchir aux modalités de la participation sur un thème à la sensibilité politique certaine.

Le but de cette présentation est d'introduire la discussion sur les conditions et les formes de la participation paysanne à un moment de l'histoire agraire de l'Afrique Noire où les changements dans les modalités de gestion foncière sont si forts et rapides qu'ils bouleversent les pratiques sociales et multiplient les incertitudes.

La proposition repose sur l'examen d'une situation particulière, à savoir l'évolution des pratiques foncières dans l'Ouest du Burkina Faso ; trois étapes sont proposées : un éclairage sur la situation foncière dans cette zone de colonisation agricole, la présentation de l'étude de faisabilité d'une opération pilote de sécurisation foncière et découlant de cette contextualisation, une réflexion sur la participation.

1 - LA COMPLEXITE DE LA SITUATION FONCIERE DANS LA VIEILLE ZONE DE COLONISATION AGRICOLE

Concentrant l'essentiel de la production cotonnière et régulièrement excédentaire en céréales, la région ouest représente un enjeu économique majeur pour le pays. Depuis les années quatre-vingt, les préoccupations sont orientées vers le renforcement et le maintien des capacités productives du milieu dans le cadre de la politique nationale de gestion des terroirs¹.

Cette région reste marquée par l'ampleur des changements démographiques, découlant de mouvements migratoires forts dont rendent compte les recensements de population (1975, 1985 et 1996). A un accroissement démographique très fort entre 1975 et 1985 succède un rythme voisin de la moyenne nationale ; cela signifie que la région n'est plus un centre majeur d'attraction : à l'échelle nationale, les fronts de migration touchent d'autres provinces plus méridionales. Les provinces du Houet et des Banwa notamment peuvent être considérées, sur le plan des dynamiques démographiques, comme des zones de « vieille » colonisation agricole où la migration s'inscrit dans la durée et où les enjeux portent sur la définition de droits fonciers reconnus aux autochtones et aux migrants installés durablement.

¹ L'IRAM est impliqué depuis les années 90 dans cette région avec le démarrage du Projet de Développement Rural Intégré/Houet, Kossi, Mouhoun (PDRI/HKM) dont la première phase a duré de 1991 à 1996. Voir le document de capitalisation : « Cinq années d'expérience en gestion des ressources naturelles et en développement local », PDRI/HKM, IRAM. 1996.

1.1 Les changements fonciers dans le département de Padéma²: l'émergence de nouveaux enjeux

Dans cette région du Burkina, les enjeux fonciers sont dominés par le développement de la culture du coton et par les contre-coups de l'arrivée massive de migrants depuis les années 70. Aussi les tensions foncières actuelles doivent-elles être replacées dans leur contexte historique, un ensemble de changements rapides et importants ayant affecté les modalités d'accès à la terre.

1.1.1 L'évolution historique des règles et des pratiques dans l'accès au foncier

La référence aux règles coutumières d'accès à la terre -ouverture de nouveaux champs- reste très présente. Dans chaque village du département de Padéma, des récits similaires ont permis de reconnaître les droits conférés aux premiers occupants dont les descendants assurent les fonctions de « maître de terre » ou « chef de terre ». Toutes les installations postérieures –de familles autochtones ou de familles migrantes- ont été faites après accord des chefs de terre et information sur les interdits à respecter.

Cette primauté reconnue aux chefs de terre s'est accompagnée d'une série d'évolutions ; sur cette base, il est possible de découper le temps en trois grandes périodes :

Jusqu'en 1970 : la gestion coutumière des terres est la règle dominante

Conformément à la coutume, c'est le chef de terre (souvent l'homme le plus âgé du village) qui décidait de l'octroi des parcelles aux autochtones comme aux allochtones. Les migrants, après avoir sollicité directement ou par l'intermédiaire de leur logeur autochtone le responsable coutumier, pouvaient obtenir l'exploitation d'une portion de terroir sans limitation d'étendue ni limitation de durée. En échange, les migrants s'engageaient à respecter les interdits locaux (ne pas séduire une femme mariée, ne pas faire l'amour en brousse, ne pas voler, ne pas verser le sang...). L'accord était scellé par un sacrifice, réalisé par le chef de terre, qui engageait solidement les deux parties.

Cette très large hospitalité (les migrants arrivés dans les années 50 et 60 ont acquis de grandes superficies) pouvait se comprendre par le besoin de sécurité, alors très vif, des populations bobo. Jusque dans les années 60, en effet, les populations des huit villages autochtones étaient de faible effectif et isolées sur de vastes territoires. Deux stratégies d'accueil étaient simultanément développées : les migrants étaient soit installés dans le village afin de renforcer son poids démographique (dans le village de Lahirasso les premiers migrants se sont vu offrir une case) soit établis dans des hameaux de culture éloignés du village ; l'objectif pour les autochtones était de « marquer » leur territoire vis-à-vis des autres villages bobo. Le village de migrants de Zongoma dépendant de Padéma situé au nord de Séguéré, et le village de migrants de Nematoulaye, dépendant de Kimini localisé au sud de Ban (situé dans le département limitrophe de Kouka, province des Banwa), ont probablement été créés à cette fin.

² Le département de Padéma a été retenu pour l'expérience de projet pilote de sécurisation foncière ; l'IRAM a assuré l'étude de faisabilité.

1970-1985 : nouvelles règles et nouvelles pratiques

A partir du milieu des années 70, le contrôle de la terre échappe aux chefs de terre au bénéfice des chefs de lignages. Le terroir est partagé de façon approximative entre les grandes familles (cette imprécision des limites des domaines lignagers formera plus tard une source de litiges entre autochtones). Parallèlement, les premiers migrants obtiennent des autorités coutumières des droits délégués pour installer sur la portion de territoire qui leur a été cédée les migrants de la seconde vague. C'est ainsi que le chef Samo de Zongoma et le fondateur Mossi de Nematoulaye ont installé des centaines de familles Mossi sur le département. Progressivement, les chefs de terre ne sont plus tenus informés des transactions foncières. Ce débordement rapide des anciennes règles coutumières s'explique par l'arrivée de migrants de plus en plus nombreux et surtout par l'émergence de la culture du coton dans le département qui entraîne la valeur commerciale de la terre. L'évolution de la contrepartie symbolique du « don » de terre en travail puis en argent est à cet égard très révélatrice du nouvel enjeu que représente le contrôle de l'accès au foncier.

1985- 2000 : la remise en cause des accords passés

A partir du milieu des années 80, le contrôle de la terre par les chefs de lignage « glisse » vers les chefs de familles et les jeunes adultes autochtones. De leur côté, les premiers migrants ne sont plus informés des installations réalisées entre allochtones sur le domaine dont ils sont responsables. Dans cet espace saturé, qu'est le département de Padéma à la fin des années 80, on observe surtout l'apparition de nouvelles pratiques foncières qui viennent se substituer aux anciennes : la location des terres et le retrait des terres allouées aux agriculteurs allochtones et aux éleveurs.

La terre, aujourd'hui, n'est en effet plus cédée mais louée. Les contrats de location, pour une durée le plus souvent annuelle, sont établis oralement entre les migrants de seconde génération et les jeunes autochtones. Le loyer est payé avant la récolte.

Les retraits partiels ou totaux des terres s'opèrent auprès des migrants de première génération, et deviennent au fil des années de plus en plus fréquents. Les autochtones expliquent qu'ils ont besoin des terres des migrants pour installer les jeunes autochtones devenus chefs de famille. Ces retraits poussent des familles entières, installées parfois depuis deux ou trois décennies, à quitter le département pour rechercher des terres libres au sud (notamment dans le département de Karankasso Vigué ou dans les provinces plus méridionales, ultimes espaces de front pionnier du pays).

Ainsi, d'un accès très libéral à la terre, on est passé progressivement à une fermeture complète du système.

L'accroissement de la pression démographique, migratoire et naturelle, l'augmentation des besoins monétaires permettent de comprendre les transformations de l'accès au foncier dans un sens de plus en plus contraignant. Au fil de la saturation foncière et du développement des cultures de rente, la terre est devenue un bien rare, et son contrôle un enjeu essentiel pour la reproduction des communautés paysannes. En l'espace d'une génération la « peur du plein » a succédé à la « peur du vide ».

En s'individualisant, le contrôle foncier est devenu plus fragile. En se monétarisant, les contrats se sont complexifiés et sont devenus plus précaires.

Ces évolutions illustrent la perte de contrôle centralisé de l'installation des migrants. Elles témoignent aussi de la grande facilité avec laquelle les migrants ont pu accéder à la terre. Elles éclairent également la situation complexe actuelle où la saturation foncière vient souligner les limites atteintes par les mécanismes habituels d'accès à la terre.

1.1.2 Une situation présente source de tensions et de conflits

La situation conflictuelle apparaît surtout en deux domaines :

- les conflits agriculteurs/éleveurs entraînés par les dégâts aux cultures et par l'obstruction des voies d'accès aux zones de pâturages et aux points d'eau ;
- l'amorce d'un mouvement de retrait des terres aux migrants. Si l'ampleur des retraits est difficile à quantifier, ce mouvement illustre la montée des tensions autour du contrôle du foncier.

Les retraits de terres sont l'aspect le plus visible d'un mouvement plus profond face au sentiment nouveau de saturation foncière, qui se traduit aussi par :

- la remise en cause des accords antérieurs entre autochtones et migrants. La pratique traditionnelle des dons coutumiers est en voie de disparition, remplacée par des formes diverses qui visent à préciser les conditions d'accueil (par exemple durée, superficie, conditions de mise en valeur...).
- l'apparition de nouvelles pratiques foncières avec l'essor des locations³. Par contre, le département de Padéma ne semble pas connaître de processus de vente de terre.

Les demandes de renégociation des accords fonciers, l'essor des locations semblent traduire un processus d'instabilité croissant. Cette instabilité s'accompagne d'une relecture des étapes historiques de la migration et d'une réinterprétation des anciens accords. La réinterprétation par les autochtones des anciennes règles d'accès à la terre est un aspect remarquable : les reformulations, essentiellement le fait des jeunes, sont des précisions apportées sur la durée, l'étendue et les droits d'exploitation des parcelles anciennement cédées et ont visiblement pour but de justifier les pratiques foncières actuelles, notamment les retraits de terres.

Sur la durée :

- Les jeunes précisent que la terre n'a jamais été « donnée » mais « prêtée » aux migrants et qu'en cas de nécessité il était entendu que la terre pouvait être retirée pour être accordée à un autochtone. Dans les faits, cette dernière clause n'a probablement jamais été exprimée avant le milieu des années 70 où l'espace disponible semblait illimité et donc l'empêchement de l'installation de nouvelles familles autochtones par l'établissement d'une famille de migrants inexistant.
- Pour les jeunes autochtones de Lahirasso, la terre était cédée pour une courte durée. Ils expliquent que le système de rotation des champs cultivés tous les trois-quatre ans imposait au migrant d'abandonner la parcelle en jachère et à réclamer régulièrement aux autochtones un autre espace à défricher.

³ Ce mouvement a été l'objet d'une étude présentée sous le titre : « Transactions et conflits fonciers dans l'Ouest du Burkina Faso. Le cas des départements de Bama et Padéma ». J. BAUD. Revue Géographique, 2001-13, UMR PRODIG. Paris. 110p.

Sur l'étendue :

- Selon les autochtones de Kimini, les superficies de terre étaient délimitées en largeur et en profondeur et matérialisées par des éléments naturels : arbre, rocher, marigot... Dans de nombreux cas de cession de terre, pourtant, la délimitation en profondeur n'était pas précisée. La superficie accordée dépendait de la capacité de travail du migrant.

Sur les droits d'exploitation :

- L'interdiction faite aux migrants de planter des arbres, de crainte qu'ils ne s'approprient pour la durée de vie des plantations la portion de terre plantée, est une règle récente. A Zongoma notamment, les migrants étaient autrefois autorisés à planter des arbres.

De leur côté, les migrants tendent également à réinterpréter les accords anciens. Quoique très réservés dans leur propos, ils estiment par exemple que la terre allouée aux premiers migrants devrait naturellement être allouée aux enfants des migrants sans négociation d'un nouveau contrat.

Au cours des discussions, les propos véhéments ou au contraire les lourds silences ont montré l'âpreté des enjeux fonciers en pleine évolution. La compréhension de ces évolutions doit être éclairée par le jeu des différents acteurs impliqués dans la gestion foncière.

1.2 Un jeu d'acteurs multiples dominé par des intérêts contradictoires

Un premier aperçu de la complexité du rôle des différents acteurs peut être dressé en montrant d'une part les cas de figures attendus en zone cotonnière et en zone de migration, et d'autre part l'émergence de formes nouvelles.

1.2.1 La difficile cohabitation spatiale entre agriculteurs et éleveurs

Même si le département de Padéma, à la différence d'autres zones du pays bobo, n'est pas un secteur de relations fortes et traditionnelles entre Bobo et Peulh, la présence de campements peulh est attestée dans plusieurs terroirs depuis une trentaine d'années. Ces campements servent de relais au cours du grand mouvement de transhumance entre le nord (département de Barani) et le sud (zone de Sidéradougou) mettant à profit par exemple les pâturages de la plaine inondable et le gué sur le Mouhoun de Lahirasso. Le département de Padéma connaît deux grandes périodes de passage des troupeaux transhumants, à la descente au moment des récoltes, à la remontée au moment des semis avec le retour des pluies. Le renforcement des campements peulh semble correspondre aussi à l'augmentation du confiage du bétail capitalisé par les exploitants cotonniers.

Augmentation des effectifs du bétail et forte augmentation des superficies cultivées se sont conjuguées pour entraîner la multiplication des difficultés et un sentiment généralisé d'incompréhension entre agriculteurs et éleveurs.⁴

⁴ Sur ce thème de la place de l'élevage en zone cotonnière, le numéro de la revue Grafigéo consacré à l'Ouest du Burkina contient un article qui relate les tentatives de gestion de l'élevage au moment de la 1^{ère} phase du PDRI/HKM, « La recherche d'une démarche participative d'aménagement de l'espace. Quelles perspectives d'avenir pour l'élevage en zone cotonnière ? » pp.81-98

1.2.2 La dégradation des relations entre autochtones et migrants

C'est l'illustration des changements intervenus en une trentaine d'années. La description des conditions d'accueil des premiers migrants, dans une situation de vastes espaces forestiers non exploités, montre le renversement complet de perception de l'espace. Pour schématiser ce renversement, il s'agit du passage d'un accès à la terre très facile pour les migrants à une situation de fermeture progressive des capacités d'accueil par la fixation de conditions de plus en plus restrictives pour l'exploitation des terres prêtées. Cela traduit une radicalisation des oppositions antérieures ; autochtones et migrants s'affrontent de plus en plus durement pour le contrôle des terres cultivées.

A l'intérieur du département, il existe une mosaïque de situations correspondant à la diversité des accords entre les différentes communautés ; mais le fait marquant est la remise en cause des droits concédés antérieurement aux migrants. Ceci entraîne un sentiment d'inquiétude chez les migrants et renforce l'instabilité des tenures foncières (réduction de la durée des prêts, récupération de terres, ...).

Dans ce contexte, la capacité de dialogue entre les différents groupes semble fortement liée à des circonstances locales (volonté ou non de la part des responsables de calmer les tensions : plus ou moins grande volonté de respecter les accords traditionnels ou d'introduire de nouvelles modalités, ...).

C'est dans ce contexte extrêmement mobile que s'opèrent deux changements majeurs :

- l'impact de l'accroissement démographique qui accélère le sentiment de fin des terres disponibles, et qui contribue à l'émergence d'une vision beaucoup plus économique des relations à la terre ;
- le renouvellement des générations. La génération (chez les autochtones comme chez les migrants) qui avait conclu les accords initiaux dans les années 70 est en cours de disparition, remplacée par une nouvelle génération qui ne se sent pas forcément liée par les termes des premiers accords. Ce renouvellement introduit de nouvelles données dans le jeu des différents acteurs sociaux

1.2.3 L'arrivée de nouveaux acteurs

L'impact de l'arrivée d'une nouvelle génération aux commandes des exploitations agricoles prend une dimension majeure dans les modes d'accès à la terre,⁵ comme cela a été étudié dans le département de Kouka, voisin de Padéma.

Cette révolution dans les modes d'accès à la terre apparaît dans les visions foncières, de plus en plus contradictoires entre les responsables autochtones ou migrants chargés de la gestion foncière. Aujourd'hui, ce jeu est rendu encore plus complexe par l'arrivée de nouveaux acteurs.⁶

⁵ Cet angle d'approche a été privilégié dans les travaux de Lancinan Paré. Voir. « Dynamiques foncières et changements sociaux dans l'aire cotonnière. L'émergence de nouvelles pratiques foncières dans le département de Kouka, in. « Visages de l'Ouest burkinabé. Dynamiques socio-spatiales d'un ancien front pionnier »

⁶ Cette expression désigne l'ensemble des personnes qui investissent temps et argent dans les activités agropastorales, tout en ayant une autre activité (fonctionnaires en activité ou à la retraite, opérateurs économiques, hommes politiques...).

Acteurs et visions foncières

	Nouvelles générations d'autochtones	Nouvelles générations de migrants	Nouveau acteurs
Visions foncières	<ul style="list-style-type: none"> • La terre est un "bien" économique • Les rapports fonciers sont des rapports marchands • La fonction sociale constitue l'exception. L'appropriation de la terre est (et doit) être autochtone 	<ul style="list-style-type: none"> • La fonction sociale est la règle • Le droit de hache vaut droit d'appropriation • La mise en valeur appelle une affectation permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • La terre est un "bien" économique • Une source de revenu • Elle doit être possédée en propriété privée car apport de capitaux importants

. source : Paré, L

Cette confrontation d'acteurs se répercute sur les modes d'accès à la terre où la précarité l'emporte sur la durée qui fondait les anciens modes de tenure foncière. Ce changement radical se traduit par la transformation du contenu des transactions, la plupart se faisant de plus en dehors du cadre légal.

Modes principaux d'accès à la terre hier et aujourd'hui

Modes traditionnels (hier)	Modes dominants actuels (aujourd'hui)
<ul style="list-style-type: none"> • Don • Prêt de longue durée 	<ul style="list-style-type: none"> • Prêt de courte durée • Prêt saisonnier • Location de courte durée • Location saisonnière • Contrat de labour • Achat

. source :Paré,L

Les transactions aujourd'hui : acteurs et contenu

Contenu	Durée	Forme	Médium	Acteurs preneurs
Transaction				
Prêt de courte durée	2 à 4 ans	Orale	Céréales	Nouveaux migrants et migrants de seconde génération
Prêt saisonnier	1 an	Orale	Céréales	Nouveaux migrants et migrants de seconde génération
Location de courte durée	2 à 4 ans	Orale et écrite	Argent	Nouveaux migrants et migrants de seconde génération
Location saisonnière	1 an	Orale	Argent	Nouveaux migrants
Contrat de labour	Variable de 1 à 4 ans	Orale	Labour	Migrants équipés et autochtones non équipés
Achat	Longue durée	Orale et écrite	Argent	Nouveaux acteurs, migrants de seconde génération, autochtones citadins

. source : Paré,L

Les modifications en cours, très importantes, sont le signe de ruptures et traduisent des adaptations inachevées. C'est en réponse à cette analyse de la situation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso qu'a été élaborée une proposition d'intervention foncière dans le département de Padéma.⁷

2 - LES MODALITES D'UNE INTERVENTION FONCIERE

Dans l'impossibilité d'entrer dans le détail de l'élaboration d'un projet de sécurisation foncière, seuls les aspects essentiels de la démarche sont présentés: objectifs et axes de travail, approche méthodologique, ceci afin de montrer les fondements sur lesquels repose la participation de la population.

2.1. Objectifs d'une intervention dans le domaine foncier en zone de colonisation agricole

Dans le contexte de Padéma, trois séries d'objectifs peuvent être identifiées au cours d'une démarche progressive de sécurisation foncière.

Objectifs immédiats :

- rétablir le dialogue entre les différentes communautés,
- réduire les tensions actuelles.

Objectifs à court terme :

- clarifier la situation foncière actuelle (identification de l'organisation spatiale),
- clarifier les pratiques foncières (catégories de droits, mécanismes de prêts, de location...).
-

Objectifs à moyen terme :

- permettre le fonctionnement d'organes locaux de régulation foncière,
- permettre l'enregistrement des droits fonciers.

Pour arriver à réaliser ces objectifs, il est proposé de structurer l'intervention autour de quelques grands thèmes de travail.

2.2. Axes de travail et approche graduelle

La mise en œuvre de l'approche de sécurisation foncière s'organise autour de trois axes de travail complémentaires :

- repérage et cartographie de l'organisation foncière : découpage de l'espace en maîtrises foncières, en domaines lignagers, en unités d'exploitation.
- rétablissement du dialogue par la promotion d'instances locales de régulation foncière.
- appui à la formalisation de pratiques contractuelles de contrôle foncier (clarification des droits concédés, élaboration de différents types de conventions).

⁷ Il s'agit de la présentation de l'étude de faisabilité d'une opération pilote de sécurisation foncière dans l'Ouest du Burkina Faso, étude réalisée par l'IRAM (B.TALLET, S.SANOU, R.BALAC) et financée par l'AFD, en 2000..

La proposition d'une démarche en plusieurs temps (correspondant aux trois séries d'objectifs) structurée autour d'axes de travail complémentaires répond à l'analyse de la situation foncière dans le département de Padéma :

- La nécessité d'une approche pragmatique et souple :
 - * pour répondre à la situation de tension grave (conflits, retraits de terre, rupture de dialogue entre communautés),
 - * pour tenir compte de la diversité des situations selon les villages (présence de la 1^{ère} génération de migrants, nouvelles générations, volonté affichée ou non de travailler ensemble).

Cette situation réclame une étape première, préalable, d'information, de sensibilisation reposant sur une équipe de projet perçue dans un rôle de médiateur.

- Le démarrage d'un dialogue autour des préoccupations foncières des acteurs ruraux passe par le repérage et l'analyse conjointe (équipe du Projet-population locale-Administration) de l'organisation de l'espace : ceci doit permettre l'identification des gestionnaires (droits d'appropriation), des utilisateurs (droits d'exploitation) du foncier. Ce repérage doit permettre de clarifier la nature des droits concédés et les évolutions en cours (du type location, évolution mise en lumière par l'étude sur les transactions foncières). Sur la base de ce repérage et du dialogue qui l'accompagne, il est possible alors d'initier une formalisation des instances de négociation et des contrats fonciers, étape majeure dans la démarche de sécurisation foncière.

2.3. Approche méthodologique

Il est important d'en préciser les conditions de mise en œuvre et les principes.

2.3.1 Mise en œuvre graduelle et chronogramme prévisionnel

La proposition méthodologique a été élaborée en essayant de répondre aux trois séries d'objectifs à atteindre au cours de l'opération pilote. La réalisation de ces objectifs se superpose à un calendrier prévisionnel d'exécution :

Découpage en période	Objectifs à atteindre	Délai de réalisation
Temps 1	Rétablissement du dialogue	1 an
Temps 2	Clarification de la situation foncière	2 ans
Temps 3	Formalisation des accords fonciers	2 ans

Ce premier cadrage répond à plusieurs préoccupations :

- prendre en compte les spécificités des relations socio-foncières en zone de colonisation agricole : la phase préliminaire de dialogue et la recherche de clarification de la situation

foncière sont un préalable indispensable avant d'aboutir à des accords socialement acceptables par toutes les parties.

- travailler à l'échelle du département, ceci afin de couvrir l'ensemble des situations locales (la diversité observée peut servir d'élément de comparaison entre les villages et favoriser une dynamique d'entraînement lors des négociations foncières), mais aussi de correspondre à l'entité administrative du département (association étroite du préfet à l'action de sécurisation foncière).

2.3.2 Eclairage sur les méthodes et principes d'intervention

L'accord sur une démarche graduelle de sécurisation foncière impose de prendre au sérieux les exigences du dialogue et de la négociation de nouvelles règles collectives de gestion de l'espace. Cela suppose de disposer du temps nécessaire pour impliquer et responsabiliser les populations locales : c'est ainsi que l'opération pilote a été conçue pour une durée de 5 ans permettant :

- une démarche progressive, reposant sur des objectifs successifs à atteindre (objectifs immédiats de rétablissement du dialogue social ; objectifs à court terme de clarification des pratiques foncières ; objectifs à moyen terme de régulation et de formalisation des pratiques foncières).
- une périodisation de l'intervention. La durée globale du Projet étant prévue pour 5 ans, un élément important est la fixation préalable de repères temporels. C'est ainsi que le dispositif d'intervention est conçu en 3 temps (1 an/2 ans/2 ans). Chaque période fait l'objet d'une évaluation interne ou externe : constat des avancées, bilan des actions, élaboration de programmes de travail. La souplesse de la démarche d'intervention doit, en retour, s'accompagner d'un cadrage de l'action précis.
- une approche contractuelle qui doit combiner autonomie dans l'action, obligation de résultats et actualisation régulière. Ceci passe notamment dans les relations avec les populations par la tenue d'ateliers villageois, par l'organisation d'ateliers d'évaluation.
- une définition progressive des méthodes et outils nécessaires à la formalisation des accords fonciers. Si les méthodes d'animation devant permettre la clarification des pratiques foncières doivent être définies au moment du démarrage de l'intervention, la phase d'aboutissement ne peut qu'être esquissée au préalable : son contenu même doit découler du travail d'animation et des attentes exprimées par les populations. En ce sens, il est proposé que le temps 3 (4^{ème} et 5^{ème} années de l'intervention) soit précédé de l'organisation d'une mission d'appui et d'orientation chargée de dresser le bilan de l'avancée du travail et de définir les méthodes et outils indispensables à la réussite du temps 3.

La précision apportée à définir le contenu des évaluations annuelles est la contre-partie indispensable au sérieux d'une démarche souple et graduelle. Si tous les aspects d'une approche méthodologique basée sur l'implication des populations locales ne peuvent être définis au préalable, il est alors important de clarifier les étapes où s'opèrent les évaluations périodiques (bilan du travail, définition des programmes de travail).

3. QUELLE PARTICIPATION ? OU COMMENT DEPASSER LES BLOCAGES ?

La proposition présentée part du constat qu'il existe une situation conflictuelle et que les attentes sont contradictoires en ce qui concerne la clarification des règles foncières. La tension forte découle de visions contradictoires qui, au démarrage, interdisent une participation équitable : dans les débats publics sur les questions foncières, les migrants n'ont pas autorité pour s'exprimer ; et la tentation est grande de jouer sur les rapports de force numérique : les migrants sont majoritaires dans les villages !

La conscience des risques de dérapage est à la base de propositions qui cherchent les moyens de dépasser les blocages actuels.

3.1. Retrouver la voie du dialogue

L'initiative de lancer un projet de sécurisation foncière dans la zone de colonisation agricole n'est pas une initiative endogène ; elle vient de la volonté des bailleurs de fonds (en l'occurrence l'AFD ; mais la Banque Mondiale finance par ailleurs le volet foncier du PNGT, Programme National de Gestion des Terroirs), inquiets de la dégradation de la situation foncière. De leur côté, les pouvoirs publics, enfermés dans les contradictions du dispositif légal issu de la RAF (Texte portant Réorganisation Agricole et Foncière au Burkina), ne parviennent pas à définir une attitude claire.⁸ Dans ce contexte, la structure « Projet » se trouve dans une position-clef de maître d'œuvre, chargé de conduire l'opération.

En position d'appui aux populations, la structure « Projet » occupe un positionnement double au cours du déroulement de l'opération :

- rôle de médiateur, entre des attentes contradictoires ; elle assure la circulation de l'information et favorise le rétablissement du dialogue en phase de démarrage.
- force de proposition ; avec l'avancement du travail, elle aide les populations à clarifier les accords.

Cette manière de faire du Projet est essentielle pour ouvrir des perspectives aux débats au sein des villages et à l'intérieur des différentes communautés. Des éléments permettent d'illustrer ce rôle : recherche d'accords sur les règles du jeu foncier (en matière de retraits de terre, de ventes occultes : qu'est-ce qui peut se faire ou ne pas se faire ?) ; définition de repères en matière de typologie des droits (contenu des droits d'exploitation, des locations, des « ventes ») ; analyse des risques liées aux évolutions « spontanées » comme les locations de courte durée, en contradiction avec les besoins d'investissements productifs.

Cet appui à la clarification débouche sur des réponses que le « Projet » apporte aux attentes villageoises : appui à l'élaboration de règles de gestion, appui à la formalisation des droits fonciers.

Ce positionnement du « Projet » est complété par le choix de l'échelle d'intervention, le niveau départemental (entité administrative de base au Burkina, avec un Préfet à sa tête). Ce

⁸ Ce texte issu de la période révolutionnaire, en 1984, a connu des « relectures », des modifications successives (1991, 1996) sans pour autant clarifier la position de l'Etat sur le devenir de la législation foncière.

choix éclaire la volonté d'éviter l'enfermement dans le « local » et découle de l'analyse des expériences des projets gestion de terroir où souvent les initiatives locales (les opérations de zonage, les règles d'aménagement, de gestion,... élaborées par les populations) ont été vouées à l'échec faute de reconnaissance administrative et juridique à un niveau supérieur. Sur les questions foncières, sans l'implication de l'Administration (le Préfet comme représentant du pouvoir politique et le Service des Domaines comme garant des adaptations juridiques), le risque d'enfermement et d'échec est grand.

Ce souci est à l'origine de la proposition d'un cadre départemental d'orientation, lieu de concertation tripartite (Administration/Services techniques, Projets/Représentants de la population), prolongement des forums départementaux initiés par le PDRI/HKM dans sa zone d'intervention⁹.

Ce cadre départemental, au démarrage de l'opération est un lieu d'information, de concertation, de présentation des activités ; il peut être une préfiguration des instances de régulation foncière qui devraient émerger du travail de sécurisation foncière : instance de règlement des conflits (un peu à l'image du Tribunal Départemental de Conciliation actuel), lieu de rencontre des commissions foncières villageoises, cadre de maintenance des documents fonciers.

La clarification progressive des attributions du cadre départemental est une condition évidente pour soutenir l'effort de régulation foncière à l'échelle villageoise (validation des décisions prises localement, en s'assurant que les procédures ont respecté les exigences de transparence, d'équité ; rôle d'instance de recours où peuvent être examinées les demandes d'appel). Il est évident aussi que l'Administration locale n'appuiera ce processus qu'à la condition de recevoir des signaux clairs des niveaux provincial et national, ce qui souligne bien la nécessaire articulation des échelles (élément pris en compte dans le comité de pilotage du Projet).

Toutes ces remarques montrent que les conditions de la participation de la population dépendent de l'environnement politique et institutionnel dans lequel s'inscrivent les démarches de dialogue.

3.2. Construire le dialogue

Imaginer la résolution progressive des situations conflictuelles dans un département comme Padéma, c'est trouver les moyens de faire que les accords découlent de discussions, de négociations à l'échelle locale, suite à une démarche non pas imposée de l'extérieur, mais soutenue par un environnement favorable.

La définition d'une démarche graduelle est au centre de cette préoccupation pour permettre une participation réelle de la population aux décisions. Ce débat a été bien illustré au cours de l'étude de faisabilité où les termes de références poussaient à adopter une approche du type PFR (Plan Foncier Rural, en cours à ce moment-là en Côte d'Ivoire) avec un recours à des méthodes et outils cartographiques lourds ; il a été nécessaire d'argumenter pour choisir une autre option, reposant sur une approche progressive, laissant la marge de manœuvre aux

⁹ Le cadre proposé s'apparente à l'initiative du PDRI/HKM par l'interface que les forums départementaux ont créé entre l'administration, les services techniques et la population. Cependant, le mode de désignation des représentants, les thèmes de discussion, les enjeux,... sont différents d'une structure qui a pour finalité la discussion et le financement de projets villageois d'infrastructures.

populations et à l'équipe du Projet d'élaborer peu à peu le choix des outils. Le recours à des outils apparaît comme un élément second par rapport à la priorité accordée à la dynamique d'animation ; ici s'opère peut-être la différence avec l'approche de type PFR. La construction d'un dialogue permet de clarifier les accords existants, d'en inventer de nouveaux ; la formalisation appuyée sur des relevés cartographiques, sur des contrats écrits vient conclure un processus de négociation.

L'autre élément de prise de décision réelle des populations concerne les modalités des lieux et des formes du débat. Il est proposé des ateliers villageois où de manière ouverte puissent être débattues les questions foncières. Le travail important concerne l'appui systématique pour que le débat progresse sur les points importants conditionnant la sécurité foncière (clarifier les règles locales de gestion foncière ; clarifier le contenu des accords conclus entre individus, entre groupes ; assurer l'information, la publicité sur les accords ; régler, arbitrer en premier recours les conflits). Sur la base de ce travail, il est attendu une transformation progressive des instances villageoises en une structure reconnue juridiquement (sur le modèle des commissions villageoises de gestion des terroirs, créées par la RAF), afin de jouir de la légitimité nécessaire aux décisions prises. Ici aussi, comme pour les outils, la reconnaissance n'est pas un préalable, mais vient d'un choix et d'une décision qui traduisent l'avancée du travail et accompagnent la maîtrise progressive de la démarche de sécurisation foncière.

La volonté de laisser la population construire sa démarche progressivement a bien sûr des contre-parties, notamment en termes de temps ; l'appropriation d'une démarche complexe, portant sur des enjeux fonciers forts, ne peut se faire rapidement, sans risque majeur de dérives, d'incompréhensions, d'adhésion superficielle.¹⁰ La construction progressive de la démarche de travail est en apparence en contradiction avec le cycle des projets ; cette difficulté peut être levée par un système d'évaluations régulières permettant d'adapter le contenu et le rythme des programmes de travail aux exigences d'une véritable implication des populations à la recherche de solutions à leurs difficultés, à l'élaboration de compromis viables dans la durée.

La présentation laisse dans l'ombre des aspects importants de l'analyse des conditions à remplir pour assurer une véritable participation des populations à la prise de décision - par exemple la question de la composition des instances locales n'est pas abordée.¹¹ Mais la proposition est faite pour que des instances locales deviennent un lieu d'élaboration de nouvelles normes, de lois, et que ces initiatives soient relayées aux niveaux supérieurs. A ce stade, participation et utopie semblent se rejoindre tant est grande l'exigence - pour éviter l'échec - que tous les niveaux d'intervention soient d'accord pour soutenir une démarche d'initiative locale. Au Burkina, l'interrogation sur la position de l'Etat et du pouvoir politique demeure entière : la conduite de la décentralisation souligne, de son côté, que la clarification du rôle des différents échelons administratifs n'est pas facile ; sur le dossier foncier, l'Etat n'a jamais voulu adapter le texte de la RAF aux réalités du monde rural. Cette incapacité rend l'expérimentation de Padéma, à la fois risquée tant les possibilités de blocages sont fortes, et passionnante car les incertitudes foncières attendent des réponses.

¹⁰ Les termes de références prévoyaient une durée de l'opération pilote de 3 ans. L'étude de faisabilité, après argumentaire a été bâtie sur 5 ans, l'appel d'offres pour le lancement de cette opération reprend la durée de 5 ans.

¹¹ Au cours de la mise en œuvre de la 1^{ère} phase du PDRI/HKM, l'absence d'analyse sur la composition des forums départementaux a contribué aux difficultés de circulation de l'information et d'appropriation de la démarche du projet.