

**DOSSIER**

**Trouver la bonne voie:  
Lier les concepts à l'action  
afin d'améliorer l'utilisation  
des ressources naturelles  
dans le Sahel ouest-africain**

Thomas M. Painter

**IIED**

INTERNATIONAL  
INSTITUTE FOR  
ENVIRONMENT AND  
DEVELOPMENT

**Dossier No. 40**  
**mars 1993**

Ce dossier présente l'approche Aménagement/Gestion des Terroirs Villageois pour améliorer la gestion communautaire des ressources naturelles, résumant l'analyse menée au Burkina Faso, au Mali, et au Niger à la fin de 1990. Cette étude a été publiée sous le titre de "Approches pour une meilleure utilisation des ressources naturelles et agricoles en Afrique de l'Ouest Sahélienne", no. 3 de la série de rapports techniques de CARE. New York, Etats-Unis, 1991. L'étude a reçu le soutien de l'Unité d'Agriculture et Ressources Naturelles de CARE et a été financée par le Bureau de Développement agricole de l'USAID à Niamey, Niger.

Thomas Painter, sociologue formé également à l'anthropologie, intervient au niveau des programmes de développement et des études de changements agraires ayant trait au développement en Afrique de l'Ouest depuis le début des années 1970. Il est actuellement le responsable régional des programmes de CARE-USA en Afrique de l'Ouest. Avant de rejoindre CARE à la fin de 1991, le Dr. Painter a mené des études programmatiques pour le compte de CARE sur l'approche Gestion/Aménagement de Terroir à la promotion d'une gestion plus efficace des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest sahélienne, qui sont résumées dans ce Dossier.

*Traduction: Jean Lubbock*

**Trouver la bonne voie:  
Lier les concepts à l'action  
afin d'améliorer l'utilisation  
des ressources naturelles  
dans le Sahel ouest-africain**

**Thomas M. Painter**

## LISTE DES SIGLES

AFVP	Association Française des Volontaires de Progrès
AT	Aménagement des Terroirs
AT/GT	Aménagement des Terroirs Villageois/Gestion des Terroirs Villageois
AV	Association Villageoise
BIRD	Banque Internationale de Reconstruction et Développement (Banque Mondiale)
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Economique (France)
CECI	Centre Canadien d'Etudes et de Coopération Internationale
CILSS	Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CLUSA	Cooperative League of the USA
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CVD	Conseil Villageois de Développement
DRI	Développement Rural Intégré
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération (France)
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations
GAP	Groupement des Aides Privées (Niger)
GRET	Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques (France)
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
GT	Gestion des Terroirs
IDA	International Development Association (World Bank)
IRAM	Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement (France)
NORAD	Norwegian Organisation for Research and Development
NRMS	Natural Resources Management Support Projects
OAPF	Opération Aménagement et Production Forestière (Mali)
OG	Organisation Gouvernementale
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ORSTOM	Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PLAE	Projet Lutte Anti-Erosive (Mali)
PNGTV	Programme National de Gestion des Terroirs Villageois (Burkina Faso)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SLD	Structure Locale de Développement
SNV	Association Néerlandaise d'Assistance au Développement
USAID	United States Agency for International Development

## TABLE DES MATIERES

	<b>Page</b>
1. INTRODUCTION	1
2. ORIGINES ET CARACTERISTIQUES DE L'APPROCHE AT/GT	4
3. ROLE DE LA PARTICIPATION DANS L'APPROCHE AT/GT	12
4. STRUCTURES DE DEVELOPPEMENT AU NIVEAU LOCAL ET AT/GT	21
5. APERCU DES EXPERIENCES AT/GT DANS LE SAHEL	29
6. CONSEQUENCES POUR LES EFFORTS ONG CHERCHANT A AMELIORER LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET L'AGRICULTURE	33
7. CONCLUSIONS	35
REFERENCES	40

## 1. INTRODUCTION

### L'émergence d'un nouveau paradigme pour la gestion des ressources naturelles dans le Sahel ouest-africain : l'approche Aménagement/Gestion des Terroirs Villageois

L'examen des documents stratégiques et de planification concernant les stratégies de développement agricole et de lutte contre la désertification dans les pays francophones de l'Afrique de l'ouest sahélienne permet d'identifier la place de choix qu'occupent les termes *aménagement/gestion des terroirs* (ci-après "AG/GT") et *approche aménagement/gestion des terroirs villageois* (ci-après "l'approche AT/GT") dans le langage des planificateurs des organisations gouvernementales (OG), des bailleurs de fonds internationaux et des organisations non-gouvernementales (ONG).

Largement discutée suite au Séminaire Régional sur la lutte contre la Désertification, tenu en 1984 à Nouakchott, Mauritanie, l'approche a été débattue, promue et mise à l'essai par des gouvernements, des bailleurs de fonds, des ONG et des populations locales dans les pays sahéliens. Elle constitue actuellement un élément clef des théories de développement dans trois pays sahéliens : Burkina Faso, Mali, Niger.

L'AT/GT est "à la mode" en termes du développement rural en milieu sahélien. A l'instar des gouvernements et bailleurs de fonds, les organisations non-gouvernementales ont été touchées par l'introduction de l'approche AT/GT à la planification des activités de gestion des ressources naturelles (GRN). A titre d'exemple, presque 80% du total estimé de 150 ONG intervenant au Burkina Faso en 1990 étaient en train de promouvoir des actions de GRN, y compris l'AT/GT (Traoré 1990). Il en va de même pour le Mali et le Niger, où les ONG envisagent d'adopter l'approche AT/GT.

En dépit de l'enthousiasme considérable que suscite l'approche AT/GT auprès des gouvernements, des bailleurs de fonds et des ONG en région sahélienne, la plupart des activités AT/GT sont expérimentales et n'ont pas été mises à l'épreuve. Tout en offrant des possibilités d'innovation, l'approche présente des défis importants pour le développement rural dans le Sahel.

La présente étude est motivée par la popularité croissante de l'approche et l'ambiguïté qui continue à entourer les hypothèses qui la sous-tendent. Nous nous intéressons particulièrement à clarifier les implications de l'approche pour

les ONG cherchant à améliorer les conditions de vie des paysans et des populations pastorales dans le Sahel.

Nous visons à aborder les questions suivantes : quelles sont les origines et les hypothèses de base de l'approche AT/GT ? Dans quelle mesure s'est-elle révélée efficace dans les pays sahéliens ? Quelles sont ses implications pour les ONG intervenant dans ce domaine ?

Ce document résume une présentation plus longue, s'inspirant des informations collectées lors d'une étude de sept semaines menée à la fin de 1990 des initiatives AT/GT et autres en matière de gestion des ressources naturelles au Burkina Faso, au Mali et au Niger. L'auteur a consulté de nombreux documents et a analysé l'approche et l'impact de 19 projets dans les trois pays lors de l'étude.

#### Nouveaux termes - anciennes réalités ?

Dans ce document, les termes *aménagement des terroirs* et *gestion des terroirs* sont utilisés indifféremment (AT/GT), mais nous tenons à souligner le fait que ces termes se réfèrent à deux actions distinctes, étroitement liées l'une à l'autre.

*Le terroir villageois*, ou terroir tout court, désigne une zone dont les limites sont reconnues par une certaine communauté agraire et qui sert coutumièrement à assurer la subsistance des membres de la communauté. L'utilisation "coutumière" suppose la revendication de la zone en question ; le terroir représente le milieu utile qu'une communauté agraire donnée s'est en certaine mesure approprié. *La gestion des terroirs villageois* se réfère à l'exploitation par les communautés et groupes agraires des ressources naturelles et productives de leurs terroirs. Par l'expression "s'approprier" un milieu ou un espace, nous voulons simplement dire que même si les espaces exploités pour leur subsistance ne leur appartiennent pas en tant que propriété privée, toujours est-il que les membres de la communauté éprouvent un sentiment de droit collectif sur ces espaces et contrôlent dans une certaine mesure l'accès à ces ressources des membres de la communauté et des gens de l'extérieur.

*La gestion des terroirs* se réfère donc à la pratique des membres de la communauté dans l'exploitation des ressources naturelles du terroir pour assurer leur subsistance. Pour toute une série de raisons, leur manière de gérer les ressources naturelles peut contribuer à la durabilité ou à la détérioration de celles-ci et des systèmes de production qui en dépendent.

*L'aménagement des terroirs* désigne, par contraste, les efforts de la communauté pour protéger et améliorer les ressources naturelles grâce à une gestion améliorée. L'AT représente une démarche consciente visant à assurer la durabilité de l'exploitation des ressources et suppose des modifications délibérées de la pratique locale sur le plan de l'organisation de la main d'oeuvre et du capital dans le terroir. De telles modifications s'orientent en principe vers l'atteinte d'objectifs précis et une meilleure exploitation des ressources. *L'aménagement* porte sur les efforts, spontanés aussi bien qu'assistés, pour lever les contraintes sur la production agricole : forte érosion éolienne et hydrique ; compactage des sols sur de vastes superficies, les rendant inutilisables à l'agriculture ; l'avance des dunes ; disparition des pâturages au profit de l'agriculture ; surpâturage ; perte de la couverture herbacée, arbustive et boisée, etc.

Parmi les exemples d'actions AT visant à combattre ces problèmes entreprises par les communautés locales, souvent dans le cadre d'un projet AT/GT sur financement extérieur, figurent : la mise en place de brise-vent d'arbres et d'arbustes ; la construction de diguettes sur des terres à pente faible et de barrages pour lutter contre le ravinement ; l'utilisation de tiges de mil ou d'autres espèces végétales pour la stabilisation des dunes ; la délimitation des zones pastorales ; le reboisement ; et la mise en défens sélective d'espaces particulièrement dégradés.

Depuis quelque temps, des actions dispersées du genre AT/GT ont été promues par les ONG et gouvernements dans le but de freiner l'érosion et contrôler le ruissellement de façon plus efficace dans certaines zones de la région sahélienne. Parmi les exemples figurent les ouvrages anti-érosifs dans la province de Yatenga au Burkina Faso, qui datent du début des années 1960, et dans le département de Tahoua au Niger, à partir des années 1970 (Bonfils 1988 ; Thomson et al. 1989 : 45-46). Cependant, ces actions ne font pas partie d'un cadre plus global du genre actuellement préconisé par l'approche AT/GT.

Des pratiques de gestion des ressources naturelles semblables à celles énumérées ci-dessus ont une longue histoire dans le Sahel. En effet, les connaissances et pratiques autochtones méritent une considération approfondie et sont capables de fournir des contributions appréciables au niveau de la conception des améliorations à apporter à la production agricole en zone sahélienne. Les techniques locales les plus intéressantes que cette étude a repérées sont les suivantes :



- \* sillonnage et buttage à la houe
- \* mise en jachère des terres cultivées
- \* brûlure des résidus de récoltes des terres défrichées
- \* meilleure gestion des eaux de pluie par l'utilisation de la culture en terrasses, les diguettes en pierres, en terre et en tronçons de bois, et la plantation d'*Andropogon gayanus*
- \* association de cultures céréalières avec des essences d'arbres ayant des effets bénéfiques telles que le gao (*Acacia albida*), le karité (*Butyrospermum parkii*), le néré (*Parkia biglobosa*) et le kalgo (*Bauhinia reticulata*)
- \* cultures maraîchères irriguées à petite échelle en saison sèche
- \* culture de décrue (riz et tabac, etc.)
- \* culture sur le site des anciens enclos de bétail
- \* dépôt de cendres de foyer et de déchets ménagers sur les champs
- \* disposition de branches mortes sur les sols stériles pour générer des activités de termites pouvant en améliorer la qualité
- \* culture mixte, rotation des cultures, et utilisation des cultivars résistant à la sécheresse et ayant différents cycles de maturation
- \* culture extensive
- \* activités agro-pastorales et fumure
- \* compostage.

## 2. ORIGINES ET CARACTERISTIQUES DE L'APPROCHE AT/GT

Le concept de *terroir* a permis depuis longtemps aux géographes français de cerner la complexité des relations en Europe et a été utilisé pour la première fois en Afrique dans les années 1950 (Sautter 1957 ; 1962). Sautter et Pellisier, entre autres, ont été suivis par une succession d'étudiants de troisième cycle, français et africains, dans les années 1960. Les résultats de leurs études ont été publiés en Etudes Rurales et dans l'Atlas des Terroirs Africains/Atlas des Structures Agraires du Sud du Sahara de l'ORSTOM.

La recherche d'une nouvelle approche et d'un nouveau cadre d'intervention pour le développement rural en zone sahélienne.

L'intérêt actuel pour l'approche AT/GT est la conséquence des efforts des gouvernements sahélics, à partir du milieu des années 1980, pour élaborer une

approche régionale de lutte contre la désertification, de protection de l'environnement et de développement agricole suite aux résultats essentiellement décevants des actions de développement dans les années 1970. Les gouvernements et bailleurs de fonds cherchant à tirer les enseignements des efforts de développement précédents, lors du séminaire à Nouakchott fin 1984, ont identifié plusieurs faiblesses importantes de l'approche de développement rural intégré (DRI) qui s'était multipliée dans le Sahel, à savoir :

- \* les populations locales n'étaient pas suffisamment engagées dans les initiatives de développement rural
- \* les actions avaient une orientation sectorielle et n'envisageaient pas d'intégration inter-sectorielle
- \* les actions étaient menées dans des cadres qui - de par l'importance des projets - ne coïncidaient pas avec la diversité géographique des écosystèmes d'où les populations tirent leur subsistance
- \* la recherche, le suivi et la formation étaient souvent orientés vers la promotion de solutions de court terme aux problèmes urgents plutôt que vers des solutions de long terme (Rochette 1985 : 15).

Après avoir identifié ces problèmes, les représentants des pays membres du *Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS)* ont préconisé une nouvelle approche de développement en région sahélienne. Les gouvernements CILSS se sont mis d'accord sur la nécessité d'une approche globale, multi-sectorielle, participative et orientée vers le long terme. Pour le séminaire de Nouakchott, une approche globale devait viser à la fois à améliorer la production agricole et à combattre la désertification.

L'approche multi-sectorielle et intégrée visait à combler les lacunes de la discipline existante de développement rural, trop souvent rigidement divisé en "secteurs" (agriculture, élevage, eaux et forêts).

Convenant parfaitement à l'organisation des recherches et de la formation, ces distinctions sectorielles reflètent rarement la réalité pratique des paysans sahéliens. L'approche AT/GT intégrée cherche à réintégrer une discipline de développement qui s'était désintégrée.

Les gouvernements CILSS à Nouakchott ont également souligné l'importance de la participation locale pour mener à bien cette nouvelle approche. Il faut que

les populations locales puissent jouer un rôle actif dans toutes les phases de développement : l'identification des problèmes, la conceptualisation des stratégies d'intervention et la mise en oeuvre des initiatives appropriées. Ceci implique que :

- \* les interventions doivent porter sur des actions qui visent à la fois à résoudre les problèmes immédiats des populations et à combattre la désertification à plus long terme ;
- \* les interventions doivent être menées par des groupes bénéficiant d'une certaine solidarité sociale, basée sur leurs intérêts communs par rapport à l'environnement et, dans la mesure du possible, il faut compter sur des ressources financières locales ;
- \* les gouvernements doivent fournir un cadre habilitant à travers un appui pour les actions locales sur le plan institutionnel, technique, financier et politique.

Enfin, les participants ont souligné l'importance d'une approche à plus long terme vis-à-vis des changements qui dépasse largement les cycles de projet de cinq ans caractéristiques de la programmation du développement dans les années 1960 et 1970.

A mesure que les planificateurs et les chercheurs dans les pays francophones du Sahel ouest-africain recherchaient des alternatives au concept relativement dénué de sens de "zones d'intervention" utilisé par les projets DRI dans les années 1970 et au début des années 1980, l'attrait du concept de *terroir villageois* se renforçait.

Le concept de *terroir villageois* a cependant ses origines historiques dans les structures agraires de l'Europe et, comme tout concept provenant d'un cadre socio-économique et historique spécifique, il ne s'applique pas automatiquement à une situation bien différente. L'utilisation actuelle du concept de *terroir* comporte plusieurs distorsions et toute ONG cherchant à promouvoir une gestion plus efficace des ressources au niveau local dans le Sahel doit en prendre conscience.

## Les caractéristiques de l'approche AT/GT

**L'approche s'inspire d'une vision de la gestion des ressources naturelles pratiquée par les communautés d'agriculteurs sédentaires**

Les notions d'espace, de limites et de contrôle des ressources associées à l'approche AT/GT sont celles de populations essentiellement sédentaires. L'image de l'exploitation des ressources naturelles et de l'organisation de production que reflète le concept de *terroir villageois* est celle de communautés villageoises ayant un noyau fixe comme dans le cas des Haoussa et Djerma du Niger, ou un habitat plus dispersé comme chez les Mossi du Burkina Faso.

Néanmoins, la mobilité représente une stratégie de survie essentielle pour les populations sahéennes cherchant à faire face à l'impact de leur accès saisonnier aux ressources naturelles dont elles ont besoin. A titre d'exemple, "l'espace utile" des éleveurs comprend souvent des pâturages éloignés qui sont utilisés par le bétail en saison sèche ainsi que des zones boisées et cultivées où les animaux viennent paître en saison sèche après la récolte. Ces espaces font souvent partie de plusieurs terroirs villageois différents et couvrent différentes zones agro-écologiques.

Le concept de *terroir villageois* ne tient pas compte de ces modes plus mobiles de gestion des ressources. Une boutade que l'on entend parfois de la part des professionnels du développement rural au Burkina Faso concerne le Programme National de Gestion des Terroirs (PNGTV) - "développé par les Mossi pour les Mossi". Comme toute plaisanterie, celle-ci a sa part de vérité. Cette description du PNGTV permet d'apprécier dans quelle mesure le terroir villageois comme modèle et unité d'intervention de développement peut privilégier les modes plus sédentaires d'utilisation des ressources et ignorer la réalité de la gestion pastorale des ressources. En effet, il s'agit d'un problème plus général en région sahéenne, les gouvernements ayant une tendance historique très marquée à promouvoir les intérêts des agriculteurs sédentaires au détriment des groupes pastoraux plus mobiles lorsque des conflits surgissent en matière d'accès aux ressources naturelles.

L'inadéquation du concept de *terroir* et des modes de gestion pastoraux/mobiles des ressources naturelles renforce l'incertitude autour de la question "que faire des éleveurs ?". Cette gêne continue à troubler l'élaboration de l'approche AT/GT au Niger, au Mali et au Burkina Faso.

L'articulation d'une façon mutuellement acceptable des activités d'agriculteurs plus sédentaires et de groupes pastoraux plus mobiles représente un défi redoutable lancé à tout effort d'améliorer la gestion des ressources naturelles. Relever le défi est d'autant plus important que le pastoralisme représente un moyen efficace de gérer des terres marginales et compte tenu de l'importance globale de la production pastorale pour toutes les économies sahéliennes (Horowitz 1979).

**L'approche suppose que les communautés agraires du Sahel sont des unités socio-économiques relativement homogènes**

La vision qu'on a de la communauté villageoise dans le cadre des efforts AT/GT est celle d'une unité homogène et essentiellement indifférenciée. Les communautés villageoises in Afrique comportent toutefois une grande diversité qui se traduit souvent en différenciation sociale. Celle-ci, à son tour, influe sur la capacité des individus et des ménages à gérer les ressources et assurer leur subsistance.

Il faut que les planificateurs et les populations locales prennent conscience de cette diversité et de ses conséquences pour la gestion des ressources naturelles. A cette fin, nous devons analyser comment les différents groupes sociaux accèdent aux ressources et comment ils utilisent et contrôlent celles-ci.

Plusieurs éléments de distinction socio-économique peuvent entrer en jeu : l'accès aux terres ; les dimensions et la qualité des parcelles cultivées ; le sexe ; l'ancienneté ; la possession de bétail ; la participation aux activités lucratives non agricoles ; le statut - membres de la communauté ou étrangers ; l'importance et la maturité des ménages ; l'accès à la main d'oeuvre domestique et autre ; la richesse ; le pouvoir politique ; les liens avec l'appareil étatique ; l'accès au crédit et aux intrants ; le type de système de production ; l'appartenance à des lignages de chefs ou de nobles, ou à des catégories de caste inférieure (p.ex. anciens esclaves) ; la nature et l'efficacité des stratégies visant à diversifier l'accès aux possibilités réelles de génération de revenu et à gérer les risques.

Une grande diversité sous-tend l'uniformité que les planificateurs ont souvent attribuée à tort aux relations socio-économiques au sein des communautés villageoises dans le Sahel. L'accès inégal qu'ont les ménages et groupes aux moyens de production communautaires et aux ressources naturelles du *terroir villageois* peut entraîner des différences au niveau de la capacité locale de gérer

les ressources et d'adhérer aux initiatives AT/GT ou autres, qu'elles soient spontanées ou découlent de projets de développement visant à augmenter l'efficacité de la gestion communautaire des ressources naturelles.

Dans la pratique, rares sont les efforts qui cherchent à adapter les actions AT/GT à des conditions de différenciation socio-économique importante. Néanmoins, deux exemples du Niger méritent d'être pris en compte.

Le premier concerne l'approche développée par le *Programme Gestion des Terroirs* du Canton de Tondikandia. Il s'agit d'une zone multi-ethnique caractérisée par la diversité des activités des populations locales, l'agriculture pluviale pour les paysans Djerma et la production plutôt agro-pastorale pour les Fulani et Touaregs. L'équipe du programme a observé trois aspects des unités de production domestiques : (1) le caractère de leur rapport avec le milieu local - sont-elles autochtones ou allogènes ? - et leur accès aux terres ; (2) l'importance des troupeaux bovins ; et (3) les variations sociologiques (taille de la famille, accès à la main d'oeuvre, etc.). L'analyse de ces aspects a abouti à une typologie des systèmes locaux de production que le projet est en train de peaufiner.

Entre temps, un plan d'action comportant des informations tirées de la typologie a été développée sous forme d'un schéma d'aménagement pour l'exploitation du canton de Tondikandia. Ce plan mérite d'être étudié de près par les ONG et autres organisations intervenant dans le domaine de la gestion améliorée des forêts naturelles (AFVP/IRAM 1990 ; Equipe de Damana 1990 ; Magadou et Bonnet 1990).

Le deuxième exemple concerne les recherches menées dans la région de Maradi entre 1976 et 1980 par une équipe multidisciplinaire de l'Université de Bordeaux II (Grégoire et Raynaut 1980 ; Raynaut 1980 ; de Miranda 1979) qui a été associée au projet de développement rural du département de Maradi depuis 1983 (Raynaut et al 1988). Les chercheurs s'intéressaient à l'analyse des composantes socio-économiques et naturelles de la diversité en milieu agraire, afin de mieux comprendre les caractéristiques spécifiques de cette diversité et les implications pour le développement rural (*Ibid.* : 5, 157).

Cette analyse régionale décrit la variabilité géographique (climat, sols, végétation) à partir d'un zonage agro-écologique et considère également la disponibilité de terres pour la production agricole et pastorale, le caractère des liens avec les réseaux de commercialisation et de vulgarisation, la répartition ethnique, etc. Les communautés villageoises sont examinées en termes de

capacité de production agro-pastorale (en fonction du niveau technologique, de la disponibilité de terres et de la pluviométrie dans chaque village) et d'organisation communautaire (une attention particulière est accordée aux éléments de division et d'unification sociales). L'accès aux terres et aux sources de revenu non-agricoles des familles figurent parmi les éléments d'étude. (*Ibid.* : 120, 157-158).

La possibilité qu'ont les populations locales de gérer les ressources est déterminée grâce à l'évaluation des attributs et processus aux niveaux du ménage, de la communauté, de la sous-région et de la région. Cette approche mérite de retenir l'attention, car elle représente une autre tentative de comprendre les forces et faiblesses locales par rapport aux processus plus larges. Cette approche régionale permet également de cerner l'impact des processus au niveau régional sur l'adhésion locale aux actions AT/GT.

Les plans de GRN ont tendance à se concentrer exclusivement sur les caractéristiques des ménages et de la communauté et à accorder peu ou pas d'attention aux facteurs d'envergure régionale. Ce faisant, ils ne donnent qu'une image partielle de la réalité locale.

Le Mali nous fournit un autre exemple, l'approche utilisée à Maradi au Niger ayant été adaptée à des zones près de Koutiala et San dans le Sud du pays où la *Compagnie Malienne de Développement des Textiles* (CMDT) intervient depuis quelque temps. L'objectif visé est de permettre au Projet Lutte Anti-Erosive (PLAE, Koutiala), qui s'occupe de la promotion de techniques anti-érosives au Mali-Sud depuis 1984, d'élaborer une approche plus globale qui s'oriente davantage sur le développement, tout en tenant compte de la diversité régionale (Blockland 1989 ; CMDT 1990).

#### Modèles et réalité de la gestion des risques au Sahel : Terroirs délimités ou espaces libres d'action paysanne

Notre présentation de l'approche AT/GT a cherché à clarifier ses origines conceptuelles aussi bien que certaines de ses distorsions inhérentes. Nous sommes d'avis que ces distorsions ont des implications importantes pour cette approche dans des zones où les "espaces utiles" concernent des sites multiples où les populations d'utilisateurs gèrent et exploitent les ressources productives. Ces sites sont souvent discrets et sans rapport entre eux, sauf en ce sens qu'ils sont utilisés par le même groupe dans le but d'assurer la subsistance.

Nous nous proposons d'utiliser le terme "espace d'action" ou "champ d'action" pour désigner le caractère fluide des actions des populations cherchant à gérer les risques et exploiter les différentes opportunités qui se présentent. Ceci nous permet de comprendre l'évolution des possibilités et des contraintes au niveau local et à l'échelle régionale qui sont exploitées par les paysans sahéliens dans la lutte pour survivre, faire face aux risques et faire des plans d'avenir.

Les changements à l'intérieur de l'espace d'action des paysans sahéliens influent sur leur capacité de survie. Le *terroir villageois* représente un élément très important de leur espace d'action mais ce n'est qu'un élément parmi bien d'autres.

La consommation et la vente de produits agricoles et de bétail, ainsi que la collecte de bois de chauffe et de paille, assurées au niveau du *terroir villageois*, constituent des sources importantes de revenu réel pour les populations agraires du Sahel. Le commerce de biens qui ne proviennent pas du *terroir* constitue toutefois, comme les emplois agricoles et non-agricoles (travaux champêtres, gardiennage de bétail en zone rurale ; construction et petit commerce en zone urbaine), une autre source de revenu.

Ces sources alternatives de revenu peuvent être situées dans le village ou ville voisin, une autre province, la capitale ou encore des endroits lointains, sans lien apparent avec le village et son *terroir*. Il s'agit de liens tissés grâce aux rapports qui se sont développés entre les populations sahéliennes et celles des zones côtières d'Afrique de l'Ouest et ailleurs.

Dans le cas de la région sahélienne, cette économie d'envergure régionale touche des zones du Niger, du Burkina Faso et du Mali, ainsi que des pays côtiers - Nigéria, Bénin, Togo, Ghana et Côte d'Ivoire. Les moyens d'existence des paysans et des éleveurs dans des endroits tels que Banamba au Mali, Yako au Burkina Faso et Inkimia au Niger sont étroitement liés à la dynamique urbaine des pays de la côte guinéenne. Ces endroits dispersés et parfois lointains peuvent également faire partie de l'espace d'action du paysan sahélien (cf. Painter 1987).

Il faut que les planificateurs tiennent compte de ces différents niveaux d'activité lorsqu'ils songent à élaborer des approches visant à assurer une meilleure utilisation des ressources naturelles et productives pour le développement agricole.



Les relations aux niveaux sous-régional et régional peuvent poser des problèmes pratiques pour les administrateurs qui ont l'habitude de définir leurs programmes exclusivement en termes d'une seule unité administrative telle qu'un arrondissement ou une province, plutôt qu'à travers plusieurs unités. En effet, la dynamique régionale dépassant souvent les limites administratives, une approche régionale sera vraisemblablement plus utile qu'une approche limitée par les contraintes administratives.

Ces facteurs "extra-terroir" peuvent avoir un impact important sur la réussite des initiatives AT/GT menées avec des communautés dans l'ensemble du Sahel. Les espaces d'action de milliers de ménages paysans au Mali, au Niger et au Burkina Faso sont fondés sur les opportunités qui se présentent dans une aire géographique qui dépasse largement celle de leur *terroir villageois*, du canton ou de l'*arrondissement* dans lequel se situe leur *terroir* ou tout projet ayant ce *terroir* comme cadre d'action.

Quelles sont donc les modifications qui s'imposent au niveau de notre image des cultivateurs et terroirs villageois existants dans le Sahel ? Il nous faut certes voir plus loin que la production agricole si nous voulons comprendre et influencer les comportements paysans. Nous devons élargir notre perspective en matière de systèmes de "production" afin d'englober les possibilités et stratégies génératrices de revenu non-agricoles aussi bien qu'agricoles. Il nous faut examiner des facteurs au-delà du *terroir* dans le cadre des actions AT/GT et les rapports entre les actions AT/GT sur le plan local et les processus de développement de plus grande envergure. Le concept "d'espace d'action" permet l'intégration de ces éléments.

### 3: RÔLE DE LA PARTICIPATION DANS L'APPROCHE AT/GT

#### Mettre l'accent sur la participation volontaire

L'approche AT/GT a comme caractéristique de base la grande importance accordée à la participation volontaire des communautés locales. Pour les ONG, évidemment, le principe de l'adhésion volontaire des populations aux activités est depuis longtemps au coeur des philosophies organisationnelles. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner.

Dans la pratique, cependant, les actions ONG s'éloignent parfois de ce principe. A titre d'exemple, il arrive que des ONG s'attachent tellement aux objectifs

d'un projet qu'elles ne tiennent pas suffisamment en compte les priorités des populations locales (Sumberg et al, 1990 : 34). Ceci fait qu'elles imposent des choix peut-être indésirables sur les communautés locales, mettant ainsi en cause d'autres valeurs fondamentales des ONG : participation, soutien des pauvres; souplesse (Tendler 1982 : 2-5).

Chaque fois que les objectifs d'un projet - ONG ou OG - ne s'ajustent pas aux contraintes et besoins locaux, que l'intérêt local se dissipe et que le personnel du projet ne se soucie pas de suivre et de modifier les activités, le dérapage est fort possible. Le point sensible du développement rural promu par les gouvernements et parfois aussi par les ONG a été la participation. Lorsque l'intérêt et l'adhésion des populations locales ne sont plus assurés, les planificateurs cèdent parfois à la tentation de "mobiliser" la participation : appels à la raison (locale); laus d'encouragement, cajoleries, menaces (arrêt du financement ou des vivres-contre-travail).

Dans certains cas comme celui du projet de brise-vent de CARE dans la vallée de Majiya au Niger, les résultats sont suffisamment positifs pour permettre de transformer une approche initialement "descendante" et obtenir un soutien spontané assez important au niveau local (Thomson et al 1989 : 34-43). Par contre, l'exemple du projet agro-forestier de CARE à Karo au Mali illustre les conséquences négatives que peuvent avoir les conditions locales (insuffisance d'eau pour les plants de brise-vent) et les mauvais résultats (taux de mortalité important des plants) pour les objectifs d'un projet, sans pour autant provoquer l'arrêt des opérations (Sumberg et al 1990).

L'accent mis par les gouvernements sahéliens sur la participation volontaire des populations locales aux initiatives de développement rural est une tendance récente et l'on pourrait avancer que les approches des ONG et OG en matière de participation convergent depuis le milieu des années 1980. Cette convergence de tendances au niveau des actions AT/GT promues par l'État n'est pas seulement récente, mais lente et hésitante. Les organisations étatiques, contrairement aux ONG, ont une forte tradition dirigiste à surmonter avant de pouvoir établir avec les populations locales des relations du genre qui permettra de mener à bien l'AT/GT.

Le dilemme des gouvernements est celui de trouver le moyen de transformer leurs relations primaires avec les populations locales, passant du contrôle au volontarisme qui caractérise plutôt les relations entre ONG et populations locales (Fowler 1988 : 9-10). En l'absence de changements fondamentaux des idéologies, structures et pratiques gouvernementales, qui ne sont pas près de

s'opérer à court terme, en dépit de l'ouverture apparente de plusieurs gouvernements sahéliens vers l'expression populaire d'opinions politiques divergentes, les possibilités d'atteindre une plus grande convergence sont limitées.

Les relations complexes entre les gouvernements et les populations locales sont souvent caractérisées par la tension et la méfiance mutuelle et l'absence de compréhension mutuelle. L'évolution de ces relations ne suit pas une simple progression linéaire de situations moins "participatives" à des situations plus "participatives". Au Burkina Faso, qui a, selon de nombreux observateurs, un gouvernement des plus progressifs dans le Sahel en matière de responsabilisation de populations locales pour une gestion plus efficace des ressources naturelles, tout porte à croire que le pouvoir de décision par rapport à la GRN se concentre de plus en plus dans les mains du gouvernement et pas le contraire. Est-ce là un exemple de "décentralisation à l'intérieur du centralisme" ? (*Ibid.* : 11).

Quoi qu'il en soit, les implications sont très probablement négatives pour les possibilités de responsabiliser les structures communautaires pour qu'elles gèrent les ressources naturelles au niveau d'un *terroir* ou d'un autre espace agraire utile. Après plus de cinq ans d'expérimentation d'approches visant à promouvoir une plus grande responsabilité des structures locales en matière de gestion de ressources dans le cadre du PNGTV, les structures communautaires au Burkina Faso n'ont toujours pas le pouvoir légal (c.à.d. le soutien de l'Etat) de prendre des décisions à cet égard. Le gouvernement burkinabe n'a pas voulu transférer le pouvoir de décision au niveau local.<sup>1</sup>

Ceci est également vrai au Mali et au Niger, où les gouvernements répugnent encore à transférer le pouvoir aux structures locales. En dépit de la création de commissions qui se réunissent en Afrique<sup>2</sup> et en Europe et des études qui sont entreprises, très peu de pouvoir passe du centre au niveau local. Néanmoins, c'est au Mali que nous notons quelques cas intéressants d'évolution vers un contrôle accru au niveau local. Il s'agit de situations très spécifiques entraînant le développement de précédents locaux *de facto* qui n'ont pas le soutien systématique du gouvernement.

Dans certains cas (la région de Kayes au Mali), des groupes communautaires ont réussi à traduire en justice des administrateurs gouvernementaux peu enclins à admettre leurs revendications en matière d'accès aux ressources. Cette

---

<sup>1</sup> La ratification officielle vient d'avoir lieu.

démonstration de force a créé des ouvertures, aussi ponctuelles soient-elles, pour l'exercice d'initiatives locales. Il existe également des cas d'administrateurs régionaux qui donnent un appui *de facto* aux initiatives locales de gestion de ressources qui ne correspondent pas actuellement au code rural du pays (J. Thomson, communication personnelle, le 20 nov. 1990).

Quelle sera l'influence de ces démarches sur l'orientation des changements futurs de la politique étatique ? L'avenir nous le dira.

Les services techniques des gouvernements ont généralement des relations et des structures de commandement extrêmement hiérarchiques et un flot d'informations en sens unique, tout étant transmis du haut vers le bas. Les échelons supérieurs, peu soucieux des intérêts, des souhaits, des besoins ou des initiatives des agents au bas de l'échelle hiérarchique, s'intéressent encore moins à la communauté locale.

Ces caractéristiques découlent du souci permanent qu'ont les gouvernements d'assurer le contrôle et sont particulièrement frappantes dans le cas des services nationaux chargés de gérer l'accès public aux forêts, aux eaux et à la faune. Les services étatiques des eaux et forêts dans les pays sahéliens se distinguent par une longue tradition et une image d'agents de la police bien connue des populations agraires. Ils ont eu le mandat de contrôler l'accès des populations aux forêts et à la faune et d'en sanctionner l'exploitation à travers des permis, des amendes et des menaces de violence et d'arrestation.

Ces questions sont d'autant plus importantes que la mise en oeuvre des actions AT/GT des ONG et OG repose généralement sur le partenariat avec les services régionaux des eaux et forêts. La transformation au sein de ces services d'agents de police en animateurs et agents de vulgarisation est à peine amorcée et, au vu des expériences déjà tentées au Burkina Faso, au Mali et au Niger, la réussite n'est nullement garantie (Koenig 1990 : 63-64 ; Sunberg et al 1990 : 34-36).

Des tendances dirigistes du même genre se retrouvent souvent dans la pratique des services de vulgarisation agricole et d'élevage, qui se limitent à donner des conseils techniques aux populations locales censées écouter et puis suivre les conseils, qu'ils soient appropriés ou pas.

Notre objectif n'est pas d'attaquer les agents des services étatiques. Nous tenons plutôt à signaler le fait que, si des agents de terrain s'efforcent de travailler avec les populations locales en tant que partenaires égaux et de prendre en considération les connaissances, les idées, les solutions et les pratiques

autochtones, leurs efforts ne sont pas reconnus par les structures étatiques. Il en découle un manque de communication efficace entre les agents de vulgarisation et les populations locales, ainsi qu'un dilemme véritable pour des programmes cherchant à intégrer ce genre d'agents étatiques dans des initiatives dont la réussite passe par la collaboration active des communautés locales.

### Pourquoi changer d'accent ?

La préoccupation croissante pour les questions de participation du côté des gouvernements sahéliens peut s'expliquer de plusieurs façons. Certains planificateurs étatiques ont certes tiré quelques enseignements des résultats décevants des projets DRI menés pendant les années 1970 et 1980. Ces derniers cherchent maintenant les moyens de promouvoir une participation locale plus importante.

La "participation" s'est généralement réduite par le passé à une série de brèves rencontres où les représentants des services techniques donnaient des instructions à des membres de communautés locales rassemblés hâtivement, se souciant peu d'écouter les opinions locales. Dans certains cas, la participation consistait en ce que l'on pourrait généreusement qualifier de "volontarisme induit ou contraint".

Il est devenu de plus en plus évident que le consentement apparent des populations locales aux propositions de développement gouvernementales ou ONG ne représente pas en soi un indicateur sans ambiguïté d'engagement en faveur des idées ou procédures nouvelles. Les observateurs étrangers ont l'habitude de voir dans le silence courtois et l'inaction des villageois une "motivation insuffisante", un "manque d'intérêt" ou, moins généreusement, "l'obstination paysanne" et, plus génériquement, "l'ignorance". Néanmoins, de telles stratégies se sont avérées être des formes puissantes de résistance paysanne face aux interventions étatiques peu judicieuses et peu appropriées dans le domaine agricole.

Les origines de la résistance paysanne face aux interventions de développement remontent plus loin que les années 1970, se situant dans l'ère coloniale en région sahélienne. Ce comportement des populations locales a eu des conséquences néfastes pour bon nombre de projets de développement agricole dans le Sahel, allant des grands périmètres rizicoles irrigués et de l'aménagement des bas-fonds et des plantations villageoises aux projets visant à augmenter les rendements des cultures pluviales (Arnould 1986 ; Nicolas 1969 ; Reyna 1986 ; Waldstein 1986 ; Banque Mondiale 1988 ; cf. Scott 1985).

Dans le but d'assurer une adhésion locale plus importante aux actions AT/GT, les ONG aussi bien que les OG s'intéressent bien davantage à la participation volontaire. Pour mieux comprendre les possibilités et les contraintes de la participation telle que les ONG et OG l'envisagent, il nous faut toutefois examiner les options réelles qu'ont les populations locales en matière de subsistance. Dans le Sahel, il nous faut reconnaître que les alternatives qui se présentent à de nombreux paysans et éleveurs sont extrêmement limitées, ce qui influe sur leur disponibilité par rapport aux actions AT/GT.

Les agriculteurs et éleveurs en zone sahélienne ont été durement frappés par les sécheresses de 1969-74 et 1983-84. Chaque crise a bouleversé les systèmes de production et les moyens d'existence. Si la pluviométrie a été meilleure depuis 1974, elle demeure inégale et l'on constate une tendance à la baisse dans la région. Les populations locales commencent à faire preuve de plus d'enthousiasme pour les initiatives AT/GT et de lutte contre la désertification portant sur l'amélioration de l'agriculture, le risque d'effondrement total devenant de plus en plus marqué.

Par ailleurs, la stagnation économique à l'état chronique qui touche l'ensemble d'Afrique de l'Ouest a réduit l'accès des populations sahéliennes aux sources de revenu longtemps considérées comme compléments ou alternatives à l'agriculture pluviale dans les zones d'origine. A cause du déclin économique dans les pays de la Côte guinéenne, les gouvernements côtiers ont limité l'accès des migrants aux emplois et, comme nous l'avons vu au Nigéria, au Ghana et en Côte d'Ivoire, plusieurs gouvernements ont régulièrement expulsé les travailleurs et éleveurs étrangers. Par conséquent, des migrants sahéliens rentrent chez eux après peut-être des années de résidence à l'étranger et les possibilités de migration saisonnière vers d'autres zones sont de plus en plus limitées.

L'une des rares options restant à la portée de ces individus dans leurs zones d'origine est l'agriculture. Cette reprise de l'agriculture se produit surtout dans les zones ayant une meilleure pluviométrie dans le sud des pays étudiés. Le contrôle de l'onchocercose a permis la mise en culture de superficies importantes de terres aux sols relativement bons et à faible densité de peuplement (McMillan, Painter et Scudder 1990). L'amenuisement des possibilités alternatives et l'impact potentiellement bénéfique des actions AT/GT, même dans les régions à faible pluviométrie des pays sahéliens, sont d'autres facteurs pouvant accroître l'adhésion locale aux actions AT/GT.

Nous devons rajouter au prolongement de la stagnation régionale et à la baisse des revenus nationaux les conséquences de l'attitude des bailleurs de fonds, de moins en moins enclins à continuer de soutenir des gouvernements africains en l'absence de mesures de contrepartie : ajustement structurel/décentralisation, privatisation, suppression des subventions sur les intrants, etc. En dernier lieu, les gouvernements sahéliens sont à la recherche de moyens qui leur permettront de transférer la responsabilité, notamment des coûts du développement rural, au niveau des communautés locales.

La "participation" ici revient à inviter les populations locales à contribuer directement aux frais d'investissement et de fonctionnement des actions de développement rural. A partir du milieu des années 1980, les gouvernements ne cessent de faire appel aux populations rurales pour "prendre en charge leur propre développement", d'encourager "l'auto-promotion" locale, etc. L'accent mis sur la participation volontaire se comprend, car l'expression locale d'une volonté de participer à l'activité (p.ex. d'AT/GT) a plus de chance de correspondre à un intérêt et à un engagement réels si les gens ont compris que leur décision suppose l'utilisation de leurs propres ressources et un appui minimal de la part du gouvernement.

#### Qu'est-ce qui favorise l'adhésion à l'AT/GT au niveau local ? Considérations à court et à long terme

Il est fréquent que les représentants de projets ONG et bilatéraux s'aperçoivent très vite au cours des actions d'AT/GT que leurs perceptions et priorités diffèrent de celles des populations locales. Les remarques faites par le personnel des projets et les informations tirées des évaluations de projets montrent très clairement qu'il existe un écart entre, d'une part, les préoccupations locales liées aux problèmes, aux besoins et aux intérêts immédiats, et d'autre part, le souhait des planificateurs de voir les communautés porter leur réflexion sur le long terme ; notamment sur les questions d'amélioration de l'environnement, de durabilité de l'agriculture, etc.

La résolution de ces différences nécessite souvent des solutions de compromis qui sont quelquefois exprimées sous forme de contrat. Ce procédé permet de donner satisfaction aux besoins immédiats des communautés et de les encourager à participer aux activités d'AT/GT à plus long terme dont les avantages ne sont pas immédiatement perceptibles.

Le CECI, ONG canadienne qui exécute le *projet Aménagement de Terroirs, Dallol Bosso Nord*, au Niger, a voulu entamer ses activités de développement

agricole en 1987 avec une série d'études initiales. Dès les premiers contacts, les populations locales n'ont pas manqué de faire savoir qu'elles manquaient de vivres et avaient urgemment besoin d'aide. Par conséquent, en lieu et place des études programmées pour la première année du projet, des prêts d'engrais ont été octroyés. Les études restent à faire, mais le projet a pu satisfaire les besoins urgents des populations.

L'ONG burkinabé *Action Sahel* fonctionne depuis moins de trois ans dans le nord de la province du Yatenga. Cette région a besoin d'une meilleure gestion des ressources naturelles. La raison est que la pression sur les ressources n'a cessé d'augmenter depuis que des populations victimes de la sécheresse de 1983-84 s'y sont installées. L'effondrement des systèmes de gestion des ressources naturelles pratiqués depuis toujours par les populations pastorales locales est une autre cause de la pression exercée sur les ressources de cette province. Les troupeaux des populations nomades de cette région ont été décimés par la sécheresse de 1983-84 et leur besoin immédiat est qu'on les aide à reconstituer ces troupeaux. *Action Sahel* a tiré la conclusion que quelle que soit l'importance d'un plan de gestion des ressources pour ces populations, elles ont avant tout besoin de crédit et de capital pour entamer des activités génératrices de revenus. Grâce au *projet Banque Villageoise* semblable au projet *Banque Gramene*, ce besoin prioritaire est en train d'être satisfait.

Ces projets sont une illustration des dilemmes auxquels les communautés locales, les ONG et les OG doivent faire face dans leurs tentatives de définir les priorités de court terme par rapport aux priorités de long terme.

Les agents de projets qui ont été interrogés au cours de l'étude ont souvent fait remarquer le manque de volonté (ou plus souvent "l'incapacité") des populations locales à considérer les problèmes d'environnement au niveau local dans une perspective de long terme, et partant, à changer leur façon d'exploiter les ressources naturelles. En effet, les populations locales du Sahel ont fait l'objet de critiques au cours de ce siècle à cause de leurs "horizons de planification à court terme" et l'impact négatif de leurs pratiques agricoles et pastorales sur les ressources naturelles. Cette tendance à "blâmer la victime" est devenue le leitmotiv de la vision que les planificateurs et les bailleurs de fonds ont des paysans et des éleveurs sahéliens.

S'il est vrai que les paysans sahéliens ne font pas de planification à long terme, il y a sûrement des raisons à la base de cette approche qualifiée d'irrationnelle. En réalité, leurs raisons sont rationnelles mais comprendre cette rationalité et le contexte qui l'entoure nécessite une nouvelle approche du développement



rural qui accorde une plus grande place à la diversité, aux relations et aux processus au niveau local. Il ressort des expériences récentes qu'il existe une étroite relation entre la vision de court terme des populations rurales et le fait qu'elles doivent faire face à plusieurs risques et incertitudes.

Au bout du compte, le succès des actions d'AT/GT dans le Sahel dépendra de la perception que les populations ont de leur impact concret et des avantages plus ou moins immédiats que ces populations peuvent en tirer. Ce succès dépendra également des possibilités d'intégration des actions d'AT/GT d'une part dans les stratégies des agriculteurs et des éleveurs pour faire face à l'évolution des opportunités, des contraintes et des risques et, d'autre part, dans leurs approches vis-à-vis de la diversification des sources de revenu.

Les actions AT/GT qui s'efforcent de favoriser la prise de conscience et l'intérêt au niveau local par rapport aux problèmes de l'environnement peuvent susciter un sens de responsabilité collective pour les processus qui donnent lieu à de tels problèmes.

La stratégie des vivres contre travail est couramment utilisée par les OG aussi bien que les ONG grâce aux vivres fournis par le Programme Alimentaire Mondial (PAM). Pour certains, ceci représente un moyen simple d'encourager la participation aux programmes d'AT/GT, tout en subvenant aux besoins des populations locales, notamment dans des zones souffrant d'un déficit alimentaire chronique ou de la perte des récoltes. D'autres rejettent l'approche, prétendant que les vivres contre travail créent la dépendance et font baisser la production. Les autres arguments contre l'utilisation des vivres contre travail dans le cadre des interventions AT/GT, reposent sur la volonté d'éviter l'assistance sociale, le fait que les vivres fournis ne s'adaptent pas souvent aux goûts et besoins locaux et la thèse selon laquelle les populations locales ont surtout besoin d'argent.

Les partisans aussi bien que les adversaires expriment leurs soucis quant aux implications des vivres contre travail pour la continuation de la participation locale en cas de suppression progressive ou d'interruption de la distribution des vivres. Néanmoins, les populations locales voient cette stratégie généralement d'un oeil favorable. Les villageois dans les pays étudiés ont maintes fois fait preuve de leur disponibilité pour travailler dans le cadre des actions AT/GT en échange des vivres du PAM.

Une question connexe soulevée par CARE lors des évaluations de projets et dans les documents de programme concerne le problème éventuel de la

participation intéressée, c'est à dire la participation pour des raisons autres que les objectifs des activités du projet. Prenons l'exemple du projet agroforestier à Koro, au Mali, où les villageois, s'ils acceptent de planter des arbres selon les prévisions du projet, le font parce que le projet va leur construire un puits à court terme, sans pour autant avoir compris la valeur à plus long terme des plantations (Sumberg et al. 1990).

Il importe que les ONG accordent un maximum d'attention à l'identification des besoins réels avant d'intervenir. Les étrangers bien intentionnés ont intérêt à prendre en considération aussi bien les besoins exprimés par les membres de la communauté que les besoins tels qu'ils sont perçus par l'observateur attentif et analytique cherchant à comprendre une situation locale.

#### **4. LES STRUCTURES LOCALES DE DEVELOPPEMENT ET L'AT/GT**

##### Types de structures locales de développement

Nous constatons d'après l'étude de l'AT/GT au Burkina Faso, au Mali et au Niger qu'il existe trois types essentiels de structures locales de développement (SLD). Nous distinguons d'abord les structures créées par l'Etat afin de réaliser des fonctions spécifiques et les structures qui s'inspirent de formes préexistantes d'organisation communautaire, ces deux types datant souvent des premières années post-coloniales. Le troisième type de SLD est plus récent, datant en général du milieu des années 1980 et découlant d'initiatives essentiellement locales qui s'inspirent des perceptions collectives qu'ont les membres de la communauté de besoins ou problèmes particuliers.

Il n'y a pas toujours une distinction nette entre les différents types de structures et un certain mouvement d'une catégorie à l'autre n'est pas exclu, comme dans le cas de SLD moribondes, créées initialement par l'Etat, qui sont relancées.

##### **Les structures de développement mises en place par l'Etat**

Ce sont des structures créées au niveau local par les gouvernements post-coloniaux afin de réaliser des tâches spécifiques, le plus souvent sous la supervision et le contrôle de l'Etat. Les coopératives que nous retrouvons dans les trois pays sont des exemples importants de SLD mises en place par l'Etat.

Au Niger, nous observons en outre les conseils villageois de développement (CVD) de la Société de développement ; et au Burkina Faso et au Mali, les associations villageoises (AV). Les gouvernements des pays sahéliens confèrent généralement plusieurs tâches à ces SLD pendant la période post-coloniale, dont :

1. faciliter l'accès des paysans au crédit, initialement octroyé par les banques de développement gouvernementales mais plus tard, et de plus en plus souvent, par les banques privées. Le crédit a servi essentiellement, jusqu'au milieu des années 1980, à l'achat d'intrants sélectionnés (engrais chimique, matériel de culture attelée, pesticides, etc.), mais il sert actuellement à financer aussi d'autres activités locales (banques de céréales, magasins communautaires, pharmacies villageoises, etc.) ;
2. faciliter la commercialisation étatique de la production agricole (arachides, coton, niébe et, en moindre degré, céréales) assurée grâce à l'accès local plus facile au crédit et aux intrants ;
3. faciliter la transmission de l'information, sous forme de directives, des structures étatiques centrales aux populations locales - l'information n'étant que rarement transmise des communautés locales au niveau régional et d'autant moins au niveau national.

La performance de ces SLD mises en place par l'Etat dans le Sahel a été inégale et trop souvent peu satisfaisante. Elles sont nombreuses à avoir été fragiles et n'être plus opérationnelles. Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène, à savoir : l'inefficacité de ces structures locales sur le plan de la représentation et la promotion des intérêts locaux ; l'impact négatif des politiques de prix pratiquées par les gouvernements ; la mauvaise gestion locale.

Les exceptions en région sahélienne comprennent les structures de crédit et de commercialisation mises en place par la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT) dans la région cotonnière du Sud du Mali. Des prix et des débouchés garantis ont permis aux producteurs cotonniers de gagner un revenu non négligeable au fil des ans, mais les SLD ont une autonomie très limitée vis-à-vis de la CMDT. Leur rôle est essentiellement celui de structures de crédit et de commercialisation et le revenu monétaire en zone CMDT dépend presque exclusivement de la vente du coton.

## **Les structures de développement s'inspirant de formes préexistantes d'organisation**

Le deuxième type de SLD découle également des interventions des gouvernements post-coloniaux, mais reflète l'effort de ceux-ci pour lier les fonctions de développement (telles qu'elles sont définies par l'Etat) aux structures sociales existantes (Kerr 1978 ; Painter 1986 ; cf. Fowler 1988). Parmi les exemples sont les "tous" au Mali, les groupements "naam" en zone Mossi au Burkina Faso et les "samariya" au Niger (Lewis 1978 ; Kane et Ouedraogo 1989 ; Sidikou et Charlick 1985 ; Thomson et al. 1989 : 23-24).

Les organisations préexistantes qui constituent la base de ces structures ont une longue tradition de mobilisation de la main d'oeuvre agricole de la communauté pour le compte d'individus, de sous-secteurs ou de l'ensemble de la communauté. Ceci fait qu'un rôle important au niveau des travaux communautaires a souvent été confié aux versions "modernes" de structures sociales existantes.

Le développement de SLD viables, telles que les *tous villageois* au Mali, passe en large mesure par l'existence d'activités génératrices de revenu. Les zones cotonnières du sud du Mali et du sud-ouest du Burkina Faso, ayant une pluviométrie relativement importante, offrent un terrain propice pour le développement de structures locales de décision et de gestion, car elles ont des ressources précieuses à gérer. La situation dans ces zones se distingue nettement de celle en zone sahélienne au Mali et au Niger, où les populations rurales ont moins de ressources productives et où les SLD sont, par conséquent, moins nombreuses et moins performantes.

## **Les structures locales de développement qui reflètent davantage les initiatives locales**

Le troisième type de SLD a été chargé d'une série de tâches de gestion liées au développement dans la région sahélienne. La liste des activités comporte la gestion des pharmacies, banques de céréales ou magasins dans les villages ; l'entretien des points d'eau villageois ; le contrôle de l'accès aux zones boisées et aux pâturages.

Les initiatives au Mali, ainsi que des activités semblables au niveau communautaire au Niger, ont été mises en oeuvre par des ramifications de coopératives créées par l'Etat. Celles-ci reçoivent l'aide de CLUSA (Ligue

Coopérative des Etats-Unis), qui facilite l'organisation locale et le contact avec les sources de crédit potentielles. Certaines SLD se procurent un bénéfice important grâce à la vente de bois de chauffe des zones boisées et de brousse qu'elles gèrent. Elles constituent donc un autre exemple de SLD découlant d'initiatives locales appuyées par l'Etat. Guesselbodi et Dorobobo dans l'ouest du Niger, ainsi que Banamba au Mali, sont des cas remarquables de coopératives de coupe et de commercialisation du bois de chauffe, gérées localement, qui bénéficient du soutien gouvernemental et bilatéral pour les initiatives locales.

### L'efficacité des structures locales de développement sur le plan de la représentation de la diversité communautaire

Aussi séduisante qu'elle puisse paraître, l'idée de travailler de concert avec une communauté villageoise dans le cadre d'activités de développement n'est pas si simple à mettre en pratique. Les communautés sont souvent composées de catégories sociales et de groupes d'individus qui n'ont pas du tout la même capacité ou la même volonté de participer à de nouvelles activités.

Les liens de la communauté villageoise avec l'extérieur passent généralement par des autorités traditionnelles qui, tout en ayant l'air de parler au nom de la communauté, ne représentent que rarement la diversité des intérêts à l'intérieur de celle-ci. L'expérience ne manque pas de cas où l'accord de ces porte-parole communautaires n'a pas reflété l'adhésion de l'ensemble de la communauté à l'activité proposée. Dans la mesure où il est réaliste d'évoquer une assemblée villageoise générale, celle-ci sera généralement constituée de sages, de notables, de chefs de quartier et de chefs (masculins) de ménage. Dans la pratique, ce n'est pourtant qu'une petite proportion des membres de l'assemblée qui s'expriment, ce qui fait que d'autres catégories de la communauté, notamment les personnes dépendantes, les jeunes, les femmes, les anciens captifs, etc. n'ont pas de représentation ou ne sont représentées que partiellement.

L'approche des gouvernements post-coloniaux en ce qui concerne les autorités "traditionnelles" en région sahélienne couvre toute la gamme du compromis et de l'incorporation (Niger, Mali) à la confrontation et à la marginalisation (p.ex. le "démembrement" des chefferies traditionnelles au Burkina Faso). Néanmoins, tenir les vieilles autorités coutumières à l'écart des processus de décision communautaires ne garantit pas une meilleure représentation des différents intérêts communautaires au sein des nouvelles structures.

Il n'existe pas actuellement de moyen sûr d'assurer la représentation de la totalité, voire d'une proportion importante, des intérêts communautaires dans les SLD, quelles que soient leurs origines. Entre temps, il y a toute une série de problèmes portant sur une gestion plus efficace des ressources naturelles et l'amélioration des perspectives de production agricole, susceptibles d'être résolus à travers des actions entreprises par des individus ou des groupes au sein de la communauté.

Quelles sont les possibilités et les avantages d'une large participation ? Quelle est la représentativité que nous pouvons attendre de la part des SLD ? Les réalités de la différenciation sociale au sein des communautés rurales font que la participation aux efforts visant à promouvoir une gestion plus efficace des ressources naturelles ne saurait être que partielle. Il convient donc d'envisager autre chose qu'une approche cherchant à promouvoir la participation de tout le monde.

Une stratégie participative plus limitée consisterait à travailler uniquement par l'intermédiaire de "décideurs" clefs au sein de la communauté après avoir identifié des individus ayant conscience des enjeux réels.

Il va sans dire qu'un environnement "habilitant" est d'une importance capitale. La capacité locale d'adhérer aux initiatives de GRN passe en partie par des politiques gouvernementales de soutien. Les communautés et groupes locaux n'accepteront pas de prendre des décisions hasardeuses par rapport au contrôle des ressources naturelles en l'absence d'une certaine sanction gouvernementale pour le transfert de pouvoir aux structures communautaires.

#### Éléments influant sur l'efficacité des structures locales en matière de gestion des ressources naturelles

L'approche AT/GT met l'accent sur le rôle des SLD dans la promotion d'une gestion plus efficace des ressources naturelles et les déclarations officielles en matière de décentralisation impliquent le transfert au niveau local non seulement d'une plus grande responsabilité, mais d'une plus grande autorité pour assumer ces responsabilités accrues. Néanmoins, le soutien et l'autorité sont indispensables aux communautés locales pour qu'elles assument davantage de responsabilité en matière de GRN.

## La sécurité de tenure et l'autorité locale pour traiter des questions foncières

La sécurité de tenure est un thème important et l'absence de précision à cet égard dans les conditions actuelles au Sahel ne favorise pas l'amélioration de la gestion ou de l'investissement en main d'oeuvre et en capital au niveau local. Deux remarques suffisent à expliciter notre point de vue. Premièrement, le terme "conditions actuelles" ne s'applique pas aux pratiques dites "traditionnelles" de tenure. Nous considérons que la situation actuelle, tout comme le caractère souvent problématique de la tenure dite "traditionnelle", résulte des interventions successives des gouvernements dans le domaine de la tenure foncière.

Deuxièmement, la sécurité de tenure ici ne correspond pas à la propriété privée. Nous considérons que la tenure coutumière constitue le meilleur point de départ pour tout effort visant à assurer la sécurité de tenure des communautés locales. Les principes de la tenure coutumière sont compréhensibles pour les membres de la communauté et les gens de l'extérieur. S'il est vrai que ces principes font l'objet d'un consensus assez large, l'étude des systèmes de tenure coutumière ne représente qu'un premier pas vers l'établissement de la sécurité de tenure et d'une base plus solide pour les initiatives locales de GRN (McMillan, Painter et Scudder 1990 : 53-59).

Plusieurs facteurs entrent en jeu dans l'affaiblissement des systèmes de tenure coutumière partout en Afrique sub-saharienne et ce d'une façon rarement appréciée par les planificateurs. En guise de clarification, précisons que ces facteurs comprennent la transformation inégale des terres en biens ayant une valeur marchande ; l'appropriation à grande échelle par les états sahétiens de terres pour des usages spéciaux ou limités ; l'accumulation par des individus ou groupes disposant de ressources plus importantes, y compris l'accès à des mécanismes d'attribution de crédits et de droits fonciers qui relèvent du domaine étatique ; la migration et la réinstallation ; la croissance démographique ; et l'évolution des systèmes d'utilisation des terres. Il s'ensuit que la pratique quotidienne en matière de tenure peut être sensiblement différente du système de tenure coutumière tel qu'il est officiellement décrit dans la documentation concernant le développement en région sahélienne (*Ibid.*).

Il importe de mieux comprendre la pratique et les modifications survenues au niveau de la tenure coutumière à cause :

- \* de la croissance démographique

- \* de la dégradation de l'environnement
- \* des interventions de l'Etat ou facilitées par l'Etat (p.ex. transfert de terres rurales aux résidents urbains de Bamako, Mali, grâce à la politique gouvernementale de *concessions rurales* ; l'accumulation par des fonctionnaires d'immenses superficies de terres libérées de l'onchocercose dans le sud-ouest du Niger (Roth et Painter 1990 ; Buursink et Painter 1990 : 20-25).
- \* de la colonisation rapide de zones libérées de l'onchocercose dans l'ouest du Burkina Faso et du Niger (Buursink et Painter 1990 ; McMillan, Nana et Savadogo 1990).
- \* de la concurrence accrue entre les populations agricoles et pastorales (p.ex. dans la province septentrionale de Yatenga au Burkina Faso et dans les zones sahéliennes des départements de Tillabery, Tahoua et Zinder au Niger)
- \* du développement de marchés de terres dans des zones associées aux capitales et aux grandes villes sahéliennes en pleine expansion.

Le soutien du gouvernement pour les efforts des communautés cherchant à résoudre des conflits fonciers est d'une importance capitale. Il faut créer des organismes au niveau local dotés du pouvoir de traiter des affaires de tenure. A l'heure actuelle, les organismes locaux au Burkina Faso, au Mali et au Niger n'ont qu'à référer les litiges ou conflits éventuels à des niveaux d'autorité supérieurs. Ils n'ont pas le pouvoir de prendre la plupart des décisions et ne sont pas en mesure de trancher en cas de droits d'accès disputés.

En dépit des prévisions à long terme des gouvernements dans les pays étudiés dans le sens d'une clarification de ces questions grâce aux codes ruraux et aux réformes de la tenure foncière, aucun des gouvernements n'a permis systématiquement aux organismes locaux de jouer un rôle actif dans la prise de décisions concernant la gestion des ressources.

**Le besoin d'une capacité de gestion financière au niveau local et de ressources à gérer**

Le Sahel est jonché de SLD non opérationnelles qui ont été créées afin d'assumer des fonctions de gestion au niveau communautaire, mais qui n'ont



rien eu à gérer. Il en résulte de nombreuses SLD creuses ou n'ayant pratiquement rien de structures que le nom. Dans beaucoup de cas, les membres de la communauté ne sont que vaguement au courant de l'existence de ces structures locales et encore moins de leurs fonctions.

Comme nous l'avons déjà vu, certaines de ces structures datent du début de la période post-coloniale. De nombreuses autres ont été créées par les gouvernements sahéliens pendant les premières années de la décennie 1980 en guise de réaction aux contraintes de la crise économique prolongée de la région et aux pressions des politiques d'ajustement structurel imposées par les bailleurs de fonds internationaux. Ceci a provoqué le foisonnement de structures locales : comités et sous-comités, associations et conseils - pour la plupart sans vie.

Il y a quand même des exceptions à la règle, comme par exemple dans le cas des augmentations réelles du revenu des populations rurales assurées grâce à une combinaison de ressources naturelles plus importantes avec des politiques gouvernementales plus positives (vulgarisation, crédit pour les activités de développement) et l'existence de débouchés. Parmi les initiatives visant à organiser des coopératives locales dans les pays étudiés sont celles à Guesselbodi au Niger, où l'organisation coopérative locale reçoit l'appui de l'USAID et de CLUSA ; à Banamba au Mali, où l'aide est fournie par le FAO et le SNV ; dans les zones des Monts Mandingues, Faya et Soumsa au Mali (*l'Opération Aménagement et Production Forestière - OAPF*), bénéficiant d'une aide financière de CCCE, BIRD, FAC et NORAD ; et à Nazinon au Burkina Faso, où l'aide est fournie par le FAO et le PNUD (McKay et al 1990 ; 14-16).

La distribution dans les pays sahéliens de telles possibilités de génération de revenus réels est extrêmement inégale et favorise évidemment les zones à plus forte pluviométrie dans le sud du Burkina Faso, du Mali et du Niger. Les actions ONG cherchant à promouvoir une gestion plus efficace des ressources naturelles doivent tenir compte de plusieurs éléments, dont les plus importants sont :

- \* les possibilités du milieu local en matière de production agricole viable
- \* le niveau d'intégration régionale et la solidité des réseaux de transport et de commercialisation qui permettent aux producteurs de tirer des bénéfices satisfaisants (que ce soit de la production de céréales, de tomates ou de bois de chauffe)

- \* le rapport entre l'agriculture et la série de stratégies non agricoles poursuivies par les ménages afin de diversifier les sources de revenu et étaler les risques.

D'autres exceptions à la règle concernent les cas d'ONG, de gouvernements et de certaines initiatives privées qui appuient les efforts des groupes communautaires visant à obtenir des prêts pour le démarrage d'activités de génération de revenus, en dépit des conditions de sécheresse, de dégradation de l'environnement et de stagnation économique qui constituent des obstacles redoutables à l'accumulation locale. Ces interventions portent généralement sur l'octroi de fonds de roulement pour les activités de transformation alimentaire, embouche, banques céréalères, magasins, transport, vente de bois de chauffe, etc.

### **L'importance d'un cadre favorable**

Nous avons déjà souligné l'importance capitale de politiques gouvernementales positives pour la viabilité des initiatives locales de GRN. Mais la réussite passe également par l'existence d'un cadre économique plus favorable. Le manque d'accès à des possibilités de commercialisation entrave de nombreuses initiatives locales visant à générer des revenus. Les populations parviennent à produire davantage, mais ne sont pas toujours en mesure d'écouler les produits ou, si des débouchés existent, les prix sont trop bas. La combinaison de ces facteurs explique en large mesure l'échec de nombreuses initiatives exogènes cherchant à promouvoir des activités locales de "génération de revenus". Les problèmes vont de l'absence de routes aux termes défavorables de l'échange rural/urbain ; des politiques d'accès au crédit et aux intrants de production qui n'incitent pas à l'investissement, au pouvoir des commerçants et au manque de capacité d'emmagasiner, etc. (McMillan, Painter et Scudder, 1990 : 44-48).

## **5. APERÇU DES EXPERIENCES AT/GT DANS LE SAHEL**

Compte tenu de notre étude des expériences AT/GT dans trois pays sahéliens, nous tenons à examiner de plus près ces éléments de l'approche qui, d'après ses partisans, sont indispensables à la promotion d'une gestion locale plus efficace des ressources naturelles. L'approche AT/GT est souvent qualifiée d'approche globale, multisectorielle et intégrée. Passons donc à considérer chacun de ces éléments.

### L'approche est-elle vraiment globale ?

L'un des attraits de l'approche AT/GT réside dans le fait que les gouvernements, les bailleurs de fonds et les ONG y voient le moyen d'éviter les approches improductives et parcellaires qui ont caractérisé les stratégies de développement pendant les années 1970 et le début des années 1980. L'approche AT/GT se propose d'aborder la série d'activités productives et de gestion des ressources que mènent les membres de la communauté à l'intérieur de leur "espace utile" - *terroir* - aux différents stades du cycle agricole.

Elle tient compte des différents aspects de la tâche d'organiser la production paysanne, dont le besoin de faire face à l'érosion éolienne et hydrique, à la réduction de la fertilité des sols, à l'ensablement et à la baisse des nappes phréatiques. L'AT/GT permet de reconstituer la structure des systèmes de production agraire dont les éléments ont été trop longtemps séparés les uns des autres sous l'impact de l'orientation sectorielle du développement agricole.

Comme nous avons déjà affirmé, l'approche AT/GT a pourtant ses limites, qui sont celles du *terroir*. Le caractère "global" de l'AT/GT est en fait limité par le concept du *terroir* ou environnement utile d'un village. Par contraste, l'espace d'action d'un nombre important et croissant de paysans sahéliens dépasse - et parfois de très loin - les limites du *terroir* villageois.

Il existe un rapport dynamique entre l'utilisation des ressources naturelles d'un *terroir* par les membres de la communauté d'une part et, de l'autre, les contraintes et opportunités des espaces d'action dans lesquels évoluent ces derniers au-delà du *terroir* villageois. Ces éléments étant indissociables, une approche authentiquement "globale" qui se propose de comprendre les systèmes de production en zone sahélienne doit examiner la dynamique intra-communautaire, les actions des membres de la communauté par rapport à leur *terroir*, les liens extracommunautaires et régionaux, ainsi que les conséquences de tout cela pour la gestion locale des ressources productives.

L'approche AT/GT vue sous cet angle n'est guère globale. Elle repose sur une vision partielle, quoique plus complète que celle proposée par le passé, des espaces d'action indispensables à la survie des populations agraires du Sahel.

### L'approche est-elle vraiment multisectorielle et intégrée ?

L'option multisectorielle de l'approche AT/GT implique l'association de tous les domaines d'intervention appropriés aux efforts pour améliorer la GRN et l'agriculture. L'approche AT/GT se distingue ici des approches précédentes de DRI en même temps qu'elle y ressemble. La ressemblance tient du fait que les programmes agricoles menés auparavant dans le Sahel portaient aussi sur une série de secteurs. Néanmoins, les différentes activités (ou "volets") étaient juxtaposées plutôt que réellement intégrées et les volets se faisaient souvent concurrence. Ce faisant, ils ont pu devenir un fardeau pour les populations locales et notamment les femmes.

L'approche AT/GT se distingue par l'importance qu'elle accorde à l'intégration, plutôt qu'à la juxtaposition, d'une série d'actions sectorielles. Il s'agit d'une démarche théoriquement très positive, mais les résultats obtenus jusqu'ici font état d'un succès limité dans la pratique. La juxtaposition de plusieurs approches sectorielles semble être encore la règle pour les projets qui utilisent, ou envisagent d'utiliser, l'approche AT/GT.

L'approche AT/GT doit faciliter la coordination des efforts conjoints des représentants des services techniques et des membres de la communauté locale pour définir d'une façon intégrée et multisectorielle les problèmes et les actions susceptibles d'apporter des solutions. Il est indispensable d'y incorporer les connaissances de la communauté ainsi que ses perceptions et ses propres définitions des problèmes et des solutions éventuelles.

### Relever le défi : collecter des données utiles pour l'approche AT/GT

L'approche AT/GT reconnaît l'importance de mener des enquêtes sociologiques, socio-économiques et écologiques, avant ou pendant les phases initiales d'une action de projet. Mais cette nouvelle exigence d'études de terrain crée une certaine tension, car elle peut ralentir la planification et la mise en oeuvre des projets de développement rural. Ceci présente des inconvénients pour les ONG surtout, qui ont généralement des ressources financières limitées, s'intéressent plutôt aux actions rapides et font souvent preuve d'un certain scepticisme vis-à-vis des études et des recherches.

Les aperçus descriptifs des coutumes et cadres sociaux au niveau local ne suffisent pourtant pas à la promotion d'une meilleure gestion communautaire des ressources naturelles. Pour être utiles, les enquêtes doivent porter sur ces

aspects de la vie qui influencent l'organisation de l'accès aux ressources productives, y compris les ressources naturelles, et l'utilisation de ces dernières par les populations. S'il est normal de prendre des thèmes spécifiques de production/gestion des ressources naturelles comme point de départ, il convient d'éviter une concentration sur des axes trop étroitement techniques.

Pour mener une analyse sociale efficace, il convient d'écouter attentivement ce que les gens disent à propos de ce qu'ils font (p.ex. "c'est ainsi que fonctionne notre système de tenure" ou "voici comment nous laissons nos champs en jachère"), tout en étudiant ce qu'ils font en réalité et pourquoi ils le font. Finalement, l'analyse sociale doit tenir compte des changements des comportements paysans sur le plan de l'utilisation et de la gestion des ressources productives.

L'efficacité d'une analyse sociale est également fonction de la diversité de ses sources :

- \* les connaissances autochtones et les pratiques de GRN des populations locales
- \* des recherches dont la stratégie consiste à examiner la documentation existante et à observer de près la situation sur le terrain afin de contourner les contraintes de temps
- \* la réaction locale vis-à-vis de l'analyse; la restitution des résultats aux populations locales permettant de susciter des commentaires et débats.

L'analyse sociale doit être un exercice interdisciplinaire pour lequel des individus ou des équipes ayant une formation dans les différents domaines s'associent à des responsables, des planificateurs et des populations locales afin de participer à la définition, à l'étude et à l'analyse des problèmes et des enjeux, ainsi qu'à l'évaluation des résultats et à l'élaboration d'interventions susceptibles d'apporter des solutions.

Si les méthodes interdisciplinaires sont fort prisées par l'approche AT/GT, toujours est-il que les équipes interdisciplinaires sont bien trop rares au sein des projets GT, d'où la performance mitigée des études socio-économiques liées à l'AT/GT. Les résultats des études effectuées pour le compte de projets étudiés par l'auteur suscitent parfois des réserves de la part du personnel de projet ou ne sont pas utilisés parce qu'ils ne répondent pas aux besoins des projets. Dans

d'autres cas, des études sont demandées, mais sont retardées faute de chercheurs compétents ou ne sont tout simplement jamais réalisées parce que les administrateurs du projet accordent une plus grande priorité à "l'action".

La plupart des ONG et des projets gouvernementaux n'ont pas à leur disposition, dans la pratique, les compétences interdisciplinaires nécessaires. Très peu de projets disposent des moyens financiers qui permettraient d'incorporer de telles équipes dans le personnel permanent. Par ailleurs, trouver, regrouper et envoyer sur le terrain une équipe interdisciplinaire demande beaucoup de temps et comporte souvent des risques.

Pour que l'analyse/le diagnostic social corresponde aux réalités des communautés et des projets, elle doit s'inspirer d'une perspective communautaire portant sur une série de thèmes et de problèmes, élaborée avec le soutien des partenaires extérieurs, en cas de besoin. Il faut restituer les résultats à la communauté et solliciter ses réactions afin de faciliter la réflexion et l'analyse ultérieures. De cette façon, il est possible de mieux cibler les études et augmenter leur utilité.

Des études de différents genres doivent faire partie du processus initial de diagnostic et d'identification des problèmes et d'un processus permanent de suivi et de restitution qui permet d'obtenir des informations utiles et sert de base à l'évaluation et à l'analyse des activités de projet.

## **6. CONSEQUENCES POUR LES EFFORTS ONG CHERCHANT A AMELIORER LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET L'AGRICULTURE**

L'approche AT/GT a des conséquences pour les stratégies ONG dans plusieurs domaines. Nous examinons ici deux questions particulièrement importantes : les stratégies de vulgarisation et les efforts pour promouvoir la participation des populations locales.

### Les stratégies de vulgarisation

L'approche AT/GT implique que les actions de vulgarisation doivent dépasser le cadre étroit des efforts habituels de promotion de techniques de production

particulières auprès des populations rurales pour consacrer davantage d'attention :

- \* à la pratique réelle des paysans et aux conditions, connaissances et compétences qui sous-tendent les stratégies actuelles de gestion de ressources et de production.
- \* aux problèmes tels qu'ils sont perçus, définis et résolus dans la pratique par les populations rurales.
- \* aux relations entre, d'une part, les pratiques spécifiques vouées au changement par les populations locales et/ou les partenaires extérieurs et, de l'autre, les autres composantes du système de production et l'espace d'action plus vaste des paysans sahéliens.

Les efforts de vulgarisation doivent donc tenir compte des pratiques locales et de leur diversité, élaborer les interventions éventuelles en collaboration étroite avec les populations locales et s'adapter aux changements localisés (sur le plan géographique et socio-économique) et aux modifications des stratégies au fil du temps.

#### Les facteurs qui influent sur la participation locale

Les actions AT/GT suscitent initialement le plus grand enthousiasme dans des zones subissant une forte érosion et/ou dans des zones à plus forte pression démographique sur les terres arables. Dans des zones moins sévèrement touchées, il faudra sensibiliser les populations locales vis-à-vis des problèmes qui pourraient se poser dans leur zone et des démarches éventuelles à faire pour éviter les dégâts écologiques que subissent d'autres populations.

Les réactions positives aux projets AT/GT passent essentiellement par les résultats concrets à court terme des différentes interventions. Si l'AT/GT vise également l'objectif à long terme d'une utilisation plus durable des ressources naturelles, il importe de maintenir l'équilibre entre des actions dont les avantages pour les populations locales sont moins concrets et moins immédiats et des actions qui procurent des bénéfices à court terme.

Un cadre habilitant plus large doit impérativement exister pour garantir le contrôle local des processus de prise de décisions concernant aussi bien la gestion et l'utilisation des ressources naturelles que les décisions financières y

afférentes. Les ONG doivent préconiser le soutien des gouvernements pour les initiatives locales de gestion des ressources naturelles, que ce soit par l'appui ponctuel des représentants étatiques au niveau régional ou à travers des liens plus institutionnels entre les ONG d'une part et le gouvernement central et les bailleurs de fonds de l'autre.

La tenure et les conflits fonciers constituent des domaines où les institutions locales peuvent jouer un rôle important sur le plan de la gestion des ressources, mais il faut pour cela un soutien gouvernemental sans ambiguïté. L'une des conditions préalables d'une gestion responsable et efficace est que l'Etat se dépouille de sa mainmise sur la propriété foncière et investisse les communautés locales du contrôle total des terres, la tenure coutumière constituant le point de départ - sous une forme renforcée ou modifiée selon les besoins.

## 7. CONCLUSIONS

### L'AT/GT : Une appréciation sommaire

L'approche AT/GT présente des avantages considérables pour des ONG cherchant à promouvoir la participation des populations sahéliennes aux efforts pour améliorer la production agricole par le biais d'un plus grand souci de protection du milieu physique et d'une gestion plus efficace des ressources qui constituent la base des systèmes de production agro-pastorale.

Les ONG doivent tenir compte des possibilités aussi bien que des défis inhérents de cette stratégie récente et de plus en plus populaire de développement rural pour le Sahel. Nous avons considéré dans le présent rapport certaines caractéristiques et hypothèses de l'approche dans le but d'aider les ONG, OG et bailleurs de fonds à clarifier, améliorer et exploiter les potentialités de l'approche AT/GT.

S'inspirant des enseignements tirés des efforts de développement rural depuis la fin des années 1960, l'AT/GT représente une approche qui se veut globale, multisectorielle, intégrée et participative et vise à améliorer les conditions de vie à long terme pour les populations agraires dans la région à forts risques qu'est le Sahel. L'approche AT/GT préconise le *terroir villageois* comme unité d'analyse et unité de base pour les interventions locales.



L'accent mis sur le concept de *terroir* reflète la volonté des planificateurs de mettre au point des interventions de développement rural ayant pour cadre "l'environnement utile" exploité par les communautés rurales afin d'assurer leur subsistance. Il s'agit d'un effort méritoire pour apporter des améliorations aux pratiques des trente dernières années.

Il ne faut pas croire cependant qu'il sera facile d'atteindre les objectifs de l'AT/GT en matière d'amélioration de l'utilisation des ressources naturelles et de l'agriculture en zone sahélienne. Il existe certainement un intérêt local considérable pour les actions liées à l'AT/GT, ce qui est encourageant. Cette ouverture découle probablement de la combinaison de la détérioration continue de la vie rurale dans une grande partie du Sahel avec le déclin des alternatives non agricoles dans une région économique bien plus vaste qui englobe des parties importantes des zones soudano-sahélienne et guinéenne de l'Afrique de l'Ouest.

#### Les défis de l'approche AT/GT - lier les discours à l'action

Chaque aspect prometteur de l'approche AT/GT présente plusieurs défis redoutables pour les ONG, les OG et les membres des communautés locales. L'AT/GT fait miroiter la possibilité de relier les ressources naturelles aux systèmes de production organisés par les sociétés d'une façon à la fois utile sur le plan conceptuel, faisable sur le plan pratique et acceptable sur le plan local.

Le défi redoutable à relever dans le cadre de l'AT/GT est en partie celui de développer de nouvelles manières d'envisager et de définir les "problèmes" et les "solutions" et d'obtenir et d'exploiter des connaissances qui soient utiles aussi bien pour les planificateurs du développement rural que pour les paysans sahéliens.

Dans l'ensemble, notre optimisme à l'égard de l'approche AT/GT est tempéré par le fait que de nombreuses OG et ONG, à notre avis, s'empressent de lancer des projets AT/GT sans avoir tout à fait compris ce que cela implique. A en croire certains planificateurs gouvernementaux, responsables de projets, bailleurs de fonds et autres experts, il suffit de parler de l'AT/GT ou d'utiliser la terminologie AT/GT pour transformer des pratiques anciennes en nouvelles réalités. Ce n'est très évidemment pas le cas. A titre d'exemple, juxtaposer une série d'interventions sectorielles au sein d'un projet qui affirme son "orientation AT/GT" axée sur le *terroir*, et déclarer que les activités ainsi combinées sont le fruit du travail d'une équipe "interdisciplinaire", ne donne aucune garantie

d'une approche "intégrée". De la même façon, les efforts des ONG et OG visant à faire quelque chose pour tout le monde dans une zone d'intervention donnée, comme l'ont fait les projets de DRI ne garantissent pas non plus une approche "globale".

L'observateur cynique pourrait voir dans l'AT/GT une nouvelle manifestation d'une "idéologie de développement rural" faisant suite à tant d'autres idéologies qui ont été associées au développement rural pendant la période post-coloniale en Afrique. Il existe un danger réel de confondre les discours concernant l'action et l'impact de l'AT/GT avec les actions elles-mêmes et les résultats de l'AT/GT, d'autant plus qu'il est urgent de faire face aux problèmes qui menacent les populations paysannes du Sahel. Cette confusion se reflète déjà dans le décalage qui s'est installé entre les discours et l'idéologie du développement d'une part, et les réalités du développement rural de l'autre.

L'intégration des femmes au développement, le développement rural intégré, l'alphabétisation fonctionnelle, le développement à la base et la société du développement sont autant d'illustrations de ce phénomène. Si un certain décalage entre l'idée et la réalité concrète de l'action est inévitable, toujours est-il que, dans le cadre du développement rural, ce décalage devient une brèche dès lors que les problèmes sont plus complexes et persistants.

Le "langage" du développement rural en Afrique francophone est particulièrement riche de termes qui permettent de décrire les processus et les solutions, sans toutefois se prêter facilement à la mise en oeuvre. *La responsabilisation, l'animation, la participation*, etc. sont autant d'exemples en plus des termes cités dans le paragraphe précédent. Chacun de ces termes a, bien entendu, un rôle à jouer dans la conceptualisation et la description du développement rural, notamment lorsqu'il s'agit d'élaborer des idées ou approches innovatrices. Dans la pratique, ces propos ont parfois pour conséquence de gêner la bonne compréhension des questions concrètes.

#### Les problèmes de l'approche AT/GT

**Trouver la bonne voie : Le besoin d'un modèle plus dynamique et représentatif de l'utilisation de ressources en Afrique de l'Ouest sahélienne**

Nous avons soutenu que le concept du *terroir* privilégie des modes d'utilisation de ressources caractéristiques de communautés agraires plutôt sédentaires. Nous

avons mis ces modes d'utilisation en contraste avec les systèmes plus mobiles qui caractérisent les communautés pastorales.

Les ONG doivent être conscientes des tendances antipastorales de l'approche AT/GT telle qu'elle est actuellement promue. Il faut envisager soit des modèles alternatifs de production, soit un modèle plus large qui englobe les deux systèmes de production reposant essentiellement sur l'utilisation de ressources localisées et dispersées, aussi bien que les points de contact entre les deux où les conflits en matière d'accès et d'utilisation des ressources sont fréquents.

**Trouver la bonne voie : Le terroir villageois n'est qu'une partie de l'espace d'action des paysans**

Une deuxième faiblesse de l'approche AT/GT découle de l'accent qu'elle met sur l'utilisation des ressources naturelles à l'intérieur du *terroir villageois*, aux dépens des ressources dans d'autres endroits qui sont utilisées par les paysans sahéliens dans un cadre plus large et changeant que nous qualifions "d'espace utile". Si la communauté villageoise et le *terroir* sont certes des unités importantes sur le plan de l'organisation et de la gestion des ressources, les possibilités ne s'arrêtent pas là.

**Trouver la bonne voie : La diversité et la différenciation influent sur la gestion des ressources naturelles**

L'approche AT/GT tient compte de la diversité agro-écologique en région sahélienne, se servant de différentes techniques telles que le zonage, l'établissement de cartes, la photographie aérienne, etc. Par ailleurs, certaines expositions de l'approche AT/GT font état d'un intérêt pour la diversité socio-économique et nous avons examiné plusieurs efforts dans les pays étudiés visant à aborder des aspects de la diversité socio-économique aussi bien qu'agro-écologique. Dans la pratique, les OG et ONG ont pourtant tendance à aborder les communautés rurales comme s'il s'agissait d'unités socio-économiques homogènes.

La différenciation socio-économique est un élément fondamental de la vie dans les zones rurales du Sahel, même si des concepts tels que celui de classe sociale ne correspondent pas toujours exactement aux différents niveaux de richesse, de pouvoir et de contrôle des ressources clés que nous retrouvons au sein des communautés villageoises et entre celles-ci. Ce qui est plus important, la

différenciation sociale peut entraîner - et c'est souvent le cas - des différences en ce qui concerne la capacité de gérer durablement les ressources.

Les systèmes de gestion qui ont cours parmi les ménages appauvris diffèrent souvent de ceux des ménages plus aisés : la pauvreté et la gestion durable des ressources ne vont généralement pas de pair. La richesse n'est évidemment qu'un facteur parmi d'autres qui influent sur le contrôle et l'utilisation des ressources. La catégorisation sociale au sein de la communauté concerne aussi le sexe, l'âge, le statut d'autochtone/étranger, l'importance du ménage, le statut attribué - ancien homme libre, noble, esclave, etc. L'inégalité socio-économique, à son tour, peut avoir un impact important sur la capacité locale de gérer les ressources et adhérer aux actions de GRN.

#### Les éléments caractéristiques de l'approche AT/GT : exigences ou lignes directrices ?

L'approche AT/GT est un modèle expérimental qui émerge. En dépit du volume impressionnant de la documentation et des discours concernant l'approche AT/GT dans le Sahel, elle ne constitue pas un modèle sans ambiguïté. Au contraire, elle tend vers le pragmatisme, cherchant à intégrer les enseignements tirés des efforts passés, tout en orientant les actions en cours vers une certaine uniformité dans la région.

Compte tenu de la diversité agro-écologique et inter-communautaire dans les zones rurales du Sahel, une grande souplesse s'impose lorsqu'il s'agit d'améliorer la viabilité des moyens d'existence agraires. Les ONG peuvent profiter des enseignements tirés des efforts en cours pour améliorer les approches. En même temps, le caractère évolutif de l'approche devrait inciter les ONG à expérimenter le développement, dans le contexte d'un partenariat plus poussé avec les communautés rurales, de systèmes adaptés aux conditions locales qui permettront de bien gérer les ressources naturelles dont dépend l'avenir de ces communautés.

## RÉFÉRENCES

AFVP/IRAM (*Association Française des Volontaires de Progrès/Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement*). 1990. Projet d'Appui à la Gestion des Terroirs (PAGT) Unité de Damana (CCCE/FAC), Plan de Développement Villageois de Dorobobo, Synthèse du Diagnostique et Plan de Développement. Damana: AFVP/IRAM, Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement, Direction de L'Environnement, Niger.

Arnould, Eric J. 1986. "Rice or Millet: The Role of Sociocultural Factors in the Success of Irrigated Agriculture in Niger." *IDA Development Anthropology Network* 4(1): 6-11.

Blockland, A. 1989. "Le point sur la gestion de terroir au Mali. Analyse des contraintes et des acquis dans les projets d'assistance technique néerlandaise." Amsterdam: Institut Royal des Tropiques (KIT).

Bonfils, Michel. 1988. "Concept d'aménagement Nord-Ader". Etude No. 1, Globale. Tahova: Swissaid.

Buursink, John, with Thomas M. Painter. 1990. "Land Settlement Review. Settlement Experiences and Development Strategies in the Onchocerciasis Control Programme Areas of West Africa. A Review of Settlement Experiences in Benin, Côte d'Ivoire, Guinea, Guinea-Bissau, Niger, Senegal and Sierra Leone." Binghamton, NY: Institute for Development Anthropology.

CMDT. 1990. (*Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles*) *Projet lutte anti-érosive dans la zone Mali-Sud (PLAE)*. CMDT/KIT. Préparé pour l'Atelier National sur la Gestion des Ressources Naturelles, Bamako, Mali.

De Miranda E. 1979. "Etude des déséquilibres écologiques et agricoles d'une région tropicale semi-aride au Niger: Le problème de l'utilisation des ressources naturelles dans trois villages haussas." Bordeaux: Université de Bordeaux II, Programme de Recherches sur la Région de Maradi, Délégation Générale à la Recherche Scientifique, Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement.

Equipe de Damana. 1990. "Schéma d'aménagement du terroir de Dorobobo. Mise en place d'une organisation villageoise d'exploitations et de gestion des ressources forestières." Damana: Projet Forestier IDA/FAC/CCCE, Programme de Gestion des Terroirs du Canton de Tondikandia, Niger.

Fowler, Alan. 1988. "Non-Governmental Organisations in Africa: Achieving Comparative Advantage in Relief and Micro-Development." Doc. No DP 249. Brighton: Institute of Development Studies.

Gregoire, E. and Claude Raynaut. 1980. Présentation Générale du Département de Maradi. Bordeaux: Université de Bordeaux II, Programme de Recherches sur la Région de Maradi, Délégation Générale à la Recherche Scientifique.

Horowitz, Michael M. 1979. "The Sociology of Pastoralism and African Livestock Projects." AID Program Evaluation Discussion Paper No. 6. Washington, D.C.: USAID.

Kane, A. and S.B. Ouedraogo. 1989. "Approche des politiques des états sahéliens en matière de développement rural intégré et de lutte contre la désertification." Document de base préparé pour le Rencontre Régionale de Ségou, Mali sur la Gestion des Terroirs Villageois au Sahel, 22-27 Mai 1989. Doc. No. RC(89)06.

Kerr, Graham B. 1978. "Voluntary Organisations in West Africa: 'Hidden' Agents of Social Change." African Studies Review 2 (3): 87-100.

Koenig, Dolores. 1990. "Land Settlement Review. Country Case Study: Mali." Binghampton: Institute for Development Anthropology.

Lewis, John V.D. 1978. "Small Farmer Credit and the Village Production Unit in Rural Mali." African Studies Review 2 (3): 29-48.

McKay, Karen Le Ann, Steve Dennison, Anthony Johnson, Spike Millington, and Michael McGahuey. 1990. "Burkina Faso Natural Resources Management Assessment." Natural Resources Management Support Project (AID Project No. 698-0467). Washington, D.C.: E/DI and Development Alternatives, Inc.

McMillan, Della, Jean-Baptiste Nana and Kimseyinga Savadogo. 1990. "Land Settlement Review: Country Case Study: Burkina Faso." Binghampton: Institute for Development Anthropology.

McMillan, Della, Thomas Painter and Thayer Scudder. 1990. Land Settlement Review. "Settlement Experiences and Development Strategies in the Onchocerciasis Control Programme Areas of West Africa." Final Report. Binghamton, NY: Institute for Development Anthropology.

Madougou, Djibril and Bernard Bonnet. 1990. "Les grands traits de l'évolution du Programme de gestion de terroir de Damana." Démarche proposée et premiers leçons. Communication, Séminaire Gestion de Terroir Villageois, Torodi, Niger, 21-24 mai 1990. Damana: Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement, Direction de l'Environnement, Projet Forestier IDA/FAC/CCCE. Programme Gestion de Terroirs du Canton de Tondikandia, Unité de Damana, Niger.

Nicolas, Guy. 1969. "Développement rural et comportement traditionnel au sein d'une société africaine." Genève-Afrique Acta Africana 8(2): 18-35.

Nicolas, Guy. 1971. "Processus de résistance au 'développement' au sein d'une société africaine." Civilisations 21(1): 45-62.

Painter, Thomas M. 1986. "In Search of the Peasant Convention: Spontaneous and Introduced Forms of Cooperation and Agricultural Development in Niger." Pp 195-219 in Michael M Horowitz and Thomas M. Painter, eds. Anthropology and Rural Development in West Africa. Boulder and London: Westview Press.

Painter, Thomas M. 1987. "Migrations, Social Reproduction and Development in Africa: Critical Notes from a Case Study in the West African Sahel." Development Policy and Practice Research Group Working Paper No. 7. Walton Hall, Milton Keynes, UK.: The Open University.

Painter, Thomas M. 1990. "Cooperatives, Empowerment, and Rural Development in Africa." Pages 57-68 in Miriam S. Chaiken and Anne K. Fleuret, eds. Social Change and Applied Anthropology: Essays in Honor of David W. Brokensha. Boulder, San Francisco and Oxford: Westview Press.

Raynaud, Claude 1980. "Recherches multidisciplinaires sur la Région de Maradi: Rapport de synthèse." Bordeaux: Université de Bordeaux II, Programme de Recherches sur la Région de Maradi, Délégation Générale à la Recherche Scientifique.

Raynaut, Claude, J. Koechlin, P. Brassel, Ch. Cheung and M. Stigliano. 1988. "Le développement rural de la région au village. Analyser et comprendre la diversité." Projet de Développement Rural de Maradi. Bordeaux: GRID.

Reyna, Stephen P. 1986. "Donor Investment Preference, Class Formation, and Existential Development: Articulation of Production Relations in Burkina Faso." Pp 221-248 in Michael M Horowitz and Thomas M Painter, eds. Anthropology and Rural Development in West Africa. Boulder and London: Westview Press.

Rochette, René Marceau. 1985. "Stratégie de lutte contre la désertification au Sahel." Synthèse du séminaire régional sur la désertification au Sahel, Nouakchott, 29 octobre - 4 novembre 1984. Doc SAHEL CR(85)48. Paris: Club du Sahel-OCDE/CILSS.

Roth, Michael and Thomas M. Painter. 1990. "Peri-Urban Project on Economic Growth: Research Proposal. Bamako: Access to Land, Water, and Natural Resources Cooperative Agreement (Land Tenure Center), and Systems Approach to Regional Income and Sustainable Resource Assistance Cooperative Agreement (Institute for Development Anthropology, Clark University, and Virginia Polytechnic Institute)."

Sautter, G. 1957. "Terroirs tropicaux." In Structures agraires et paysans ruraux. Annales de l'Est: 119-161.

Sautter, G. 1962. "A propos de quelques terroirs d'Afrique occidentale. Essai comparatif." Etudes Rurales, janvier-mars (4): 24-86.

Scott, James C. 1985. "Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance." New Haven and London: Yale University Press.

Sidikou, Hamidou and Robert B. Charlick. 1985. "Study of Local Organizations in the Niamey Department, Niger." Washington DC: Development Alternatives, Inc.

Sumberg, Jim, Aly Djiga, B Maina, I Mai-Kaoura and Lisbet Høltedahl. N.D. "Evaluation of the Maradi Agroforestry Project (MAFP)." Niamey: CARE/Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement, Division de l'Environnement.



Tendler, Judith. 1982. "Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for Evaluation." AID Programme Evaluation Discussion Paper No. 12. Washington DC: USAID.

Thomson, James T., Alfred Waldstein, Sheldon Gellar and Jerry Miner. 1989. "Options for Promoting User-Based Governance of Sahelian Renewable Natural Resources." Prepared for the CILSS conference, Regional Encounter for a Better Socio-ecological Balance in the Rural Sahel, Mali, March 13-20, 1989. Burlington: Associates in Rural Development, Inc.

Traoré, S. 1990. "Bilan analytique des projets et programmes relatifs à la gestion des ressources naturelles et à la lutte contre la désertification au Burkina Faso." Club du Sahel.

Waldstein, Alfred S. 1986. "Irrigated Agriculture as an Archetypal Development Project: Senegal." Pp 117-144 in Michael M. Horowitz and Thomas M. Painter, eds. Anthropology and Rural Development in West Africa. Boulder and London: Westview Press.

World Bank. 1988. Niger. Projet de développement rural de Dossou. Rapport d'achèvement de projet. Division de l'Agriculture, Département V, Région Afrique. Washington DC. The World Bank.



**Programme Réseaux des Zones Arides**

**INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT**

**3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, England**

**Tel: (44-71) 388.2117 Fax: (44-71) 388.2826**

**Telex: 261681 EASCAN G**