Réseau Sahel Désertification

Groupe Travail Désertification

SPONG

REFEDE-MALI

# Analyse de la nouvelle stratégie de l'Initiative de la GMV de l'Union Africaine et du plan d'action décennal (2023-2032)

L'initiative de la Grande Muraille Verte (IGMV) s'inscrit dans une volonté d'apporter des solutions concrètes et durables face aux enjeux environnementaux et de développement humain au Sahel. Elle démontre un engagement politique affirmé des pays sahéliens dans la lutte contre la sécheresse, la dégradation des terres, l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Cette initiative souhaite porter une approche holistique, inclusive et multisectorielle, mais depuis sa création en 2007 la GMV n'a pas encore atteint ses ambitions et manque d'une mise en œuvre opérationnelle.

Les acteurs non-étatiques, tels que les Organisations de la Société Civile (OSC), sont essentiels dans la mise en œuvre de la GMV. La reconnaissance des OSC par les responsables politiques de la GMV a bien progressé au cours des dix dernières années mais il reste encore du chemin à faire notamment pour une prise en compte officielle des actions menées par la société civile (SC) dans la mise en œuvre de l'initiative et pour l'intégration des acteurs de la SC dans les processus d'orientation des axes d'interventions de la GMV.

En se référant aux recommandations émises par le CARI et ses partenaires membres du Réseau Sahel Désertification (ReSaD) sur la Grande Muraille Verte, nous allons analyser la nouvelle stratégie de l'Initiative de la Grande Muraille Verte et son plan d'action décennal (2023-2032)[1]. Pour cela nous allons aborder trois axes majeurs dans la nouvelle stratégie de l'IGMV que sont la coordination et la gouvernance, le renforcement des processus participatifs et la mise en œuvre.

## 1. Coordination et Gouvernance de l'Initiative de la Grande Muraille Verte

Le CARI et ses partenaires du ReSaD avaient préconisé lors de différents événements internationaux, plusieurs éléments pour améliorer la gouvernance et la coordination de l'IGMV.

Tout d'abord, un dialogue systématique et décloisonné doit être mis en place entre les acteurs institutionnels, politiques et la société civile.

- ⇨ Pour une mise en œuvre plus efficace de la GMV, la nouvelle stratégie de l'IGMV met en avant la nécessité que les responsables politiques de l'initiative doivent en améliorer la gouvernance et la coordination en intégrant tous les acteurs. En ce sens, les rôles et les responsabilités des partenaires du développement, des gouvernements locaux et des OSC doivent être définis. Consciente de sa difficulté à intégrer tous les acteurs et secteurs dans ses processus de coordination et de gouvernance, l'IGMV exprime clairement sa volonté d'adopter une « *approche paysagère* » intersectorielle et transfrontalière. En d'autres termes, la nouvelle stratégie de l'IGMV souhaite impliquer les décideurs des différents secteurs économiques, tels que l'agriculture et l'élevage, les autorités locales et la SC dans les processus de prise de décision sur les axes d'intervention et la gestion stratégique et

[1] L'analyse s'appuie sur différents documents de position élaborés par le ReSaD à l'occasion des conférences des parties de la CNULCD, pour le Sommet Désertif'actions 2019 et le Nouveau Sommet Afrique France 2021.

opérationnelle de la GMV. Dans cette perspective, la nouvelle stratégie souhaite établir la mise en place de cadres de consultation multipartites et multisectoriels pour la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'initiative aux niveaux local et national. Des rapports semestriels devront être rédigés et transmis aux unités de coordination nationale. En outre, la nouvelle stratégie de l'Initiative souhaite donner une place prépondérante aux acteurs non-étatiques dans la coordination de la GMV en renforçant leur participation au comité directeur[2]. *« Les acteurs non étatiques sont des facteurs de liaisons entre le niveau local et les niveaux national et international. Il est donc important de renforcer la participation des acteurs non étatiques au comité directeur de l'IGMV. »* (p.33)

Du point de vue du ReSaD, il est aussi nécessaire que des synergies entre les actions menées dans les communes des territoires de l'IGMV et celles portées par les structures nationales de la GMV soient favorisées pour mener des interventions visibles et efficaces à l'échelle des territoires. Aussi, des cadres de concertations multi-acteurs doivent être appliqués à l'échelle des communes. Ces cadres permettront une intégration des objectifs de la GMV dans les documents de planification des communes. Les collectivités locales doivent pleinement jouer leur rôle d'acteur du développement. Intervenant aux mailles les plus fine des territoires, elles doivent obtenir plus d'autonomie dans les prises de décisions et plus de financements pour qu'elles puissent mettre en œuvre leurs plans de développement.

- ⇨ A noter que la nouvelle stratégie de l'IGMV semble aller dans ce sens et vouloir appuyer et renforcer le rôle d'acteur clés du développement des collectivités locales en mettant en place des mécanismes de financements flexibles davantage orientés sur les besoins, compétences et connaissances des communautés locales.

Enfin, à une échelle nationale, favoriser le dialogue entre les agences nationales de la GMV et les ministères (agriculture, environnement, élevage et économie) ainsi que le dialogue interministériel doit permettre un « alignement des politiques publiques » et pourra augmenter les engagements financiers nationaux contribuant à la GMV pour sortir d'une dépendance à l'aide publique au développement.

- ⇨ Le nouveau plan stratégique souhaite garantir l'intégration des objectifs de la GMV dans les plans de développement nationaux pour intégrer l'initiative de la GMV comme *« programme prioritaire »* dans le budget national. Néanmoins, il n'évoque pas une augmentation financière directe par les états mais plutôt l'investissement d'un pourcentage du budget national pour l'atteinte des objectifs de la GMV. La nouvelle stratégie semble se positionner davantage sur une révision des approches d'aide au développement que sur une sortie des états sahéliens de l'aide publique au développement.

- ⇨ Toujours d'un point de vue financier, la nouvelle stratégie de l'IGMV souligne toutefois un point intéressant. Elle évoque le fait que les financements des partenaires techniques et

[2] La nouvelle stratégie de l'IGMV souhaite mettre en place un moment d'échange annuelle sous forme d'un comité directeur entre tous les acteurs de l'IGMV, qui permettra de faire le point sur les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs de la GMV et de prendre des décisions stratégiques communes pour poursuivre ou réorienter la mise en œuvre de l'initiative.

financiers ne s'ancrent pas assez dans la durée et dans une approche globale et intégrée. *« […] la plupart des pays et des donateurs utilisent une approche par projet plutôt que par programme. Les financements des partenaires techniques et financiers sont cosmétiques, essentiellement orientés vers la mise en œuvre de projets spécifiques et non de programmes globaux, complets et intégrés. »* (P.13) Pour garantir des financements sur le long terme, la nouvelle stratégie de l'initiative entend donc privilégier une approche par programmes et non par projets trop ponctuelle et spécifique au regards des objectifs de l'IGMV qui s'inscrivent dans une visée globale et à grande échelle.

## 2. Renforcement des processus participatifs de l'Initiative de la Grande Muraille Verte

Au regard des recommandations portées par le ReSaD, un des points forts de la nouvelle stratégie de la Grande Muraille Verte et de son plan d'action réside dans la volonté de renforcer les processus participatifs de l'initiative et ce sur les plans stratégique, politique et de mise en œuvre opérationnelle et à différentes échelles.

- ⇨ Elle souhaite renforcer les gouvernements locaux, les communautés locales et les OSC et leur donner un rôle central dans la mise en œuvre de la GMV, en intégrants ses actions dans les plans de développement locaux et les budgets dédiés et en soutenant les processus de concertation et de coordination entre les acteurs publics locaux, les communautés locales et les OSC.
- ⇨ L'IGMV entend favoriser la mise en dialogue et l'appropriation des objectifs et bénéfices attendus de la GMV entre acteurs étatiques et non-étatiques. Les processus de coordination nationale devront notamment intégrer le renforcement des capacités des institutions locales, des organisations communautaires et des OSC ainsi qu'une assistance technique aux autorités et institutions locales pour la mise en œuvre sur le terrain.
- ⇨ Aussi, dans sa nouvelle stratégie l'IGMV précise que les instances de coordination nationales de la GMV doivent travailler en étroite collaboration avec les autorités locales, renforcer leurs capacités et leur donner un rôle central dans la mobilisation des acteurs, la planification du développement et la gestion des ressources naturelles afin qu'elles jouent un rôle clé dans la planification et la coordination de la mise en œuvre de la GMV au niveau local.

## 3. Mise en œuvre de l'Initiative de la Grande Muraille Verte

Le ReSaD recommandent plusieurs éléments pour une mise en œuvre efficiente de l'IGMV.

En premier lieu, l'intégration de la SC dans la mise en œuvre de la GMV sur le terrain doit être officialisée et opérationnalisée. Les OSC sont au contact direct des populations rurales et elles les accompagnent régulièrement dans des actions de GDT. Forte de leurs expériences auprès des populations rurales, les OSC ont développé une vraie expertise dans l'accompagnement des acteurs ruraux dans la GDT.

- ⇨ La nouvelle stratégie de l'IGMV recommande d'intégrer les organisations de producteurs dans les stratégies de gestion des ressources naturelles et de les impliquer dans la mise en œuvre

des objectifs. Elle rajoute que des contrats de performance[3] pourront être établis entre les agences nationales et les OSC.

Ensuite, les décisions prises au niveau national et régional pour atteindre les objectifs de l'IGMV doivent être en accord avec les besoins réels des populations locales. Il s'agit de faire converger les problématiques rencontrées sur le terrain et les solutions pertinentes pour y remédier. Une des faiblesses de l'IGMV est que ses interventions ne sont pas en réelle adéquation avec les priorités des autorités locales et les besoins sociaux des populations impactées. Le manque de visibilité et de communication sur les objectifs et les actions menées par la GMV auprès des populations locales, donne une image faussée de l'Initiative. Par exemple, elle n'a pas pour but de planter un « mur d'arbres » en zone sèche. Les décideurs de la GMV en ont bien conscience puisque la nouvelle stratégie de l'IGMV reconnait que *« cette vision restrictive est également soutenue par le manque d'ancrage des interventions sur les priorités des autorités locales et sur les besoins sociaux de base des communautés impactées. En conséquence, et en l'absence de ce mur d'arbres, l'IGMV est considéré par certains comme un échec. »* (P.13)

- ⇨ Pour y remédier, des activités de sensibilisation et de plaidoyer sur les plans national, régional et international pour améliorer la compréhension des objectifs et la mise en œuvre de la GMV sont programmées dans la nouvelle stratégie de l'IGMV. La Commission de l'Union Africaine (CUA), les Communautés Economiques Régionales (CER) et l'Agence Panafricaine de la Grande Muraille Verte (AP-GMV) doivent mettre en place un plan de communication sur la GMV commun en menant notamment des actions de formation et de sensibilisation des ONG.

Enfin, le ReSaD considère que la capitalisation et la diffusion des informations sur les projets de la GMV menés à une échelle nationale et régionale, permettra de donner une plus grande visibilité à l'initiative, à ses objectifs et à sa zone d'action auprès des OSC pour qu'elles puissent situer davantage leurs actions au sein de la GMV et devenir moteurs de synergies avec la GMV, favorisant ainsi l'atteinte de ses objectifs. La caractérisation des acteurs de la GMV est aussi un point essentiel. Des outils déjà existants comme la Plateforme des partenaires de la GMV, doivent être alimentés et permettre une mise en réseau des acteurs favorisant le partage d'expériences, d'idées et d'informations. La création d'un label, sur la base de critères extraits de cadres d'évaluation déjà existant, identifiant les projets portés par la SC qui contribuent aux objectifs de la GMV, fait partie de ce processus de caractérisation et favorise la valorisation ainsi que la prise en compte des actions portées par la SC dans le suivi d'évaluation sur la mise en œuvre de la GMV.

- ⇨ La nouvelle stratégie de l'IGMV semble vouloir encourager la mise en place d'un cadre de suivi et d'évaluation des initiatives contribuant à l'atteinte de ces objectifs, ce qui permettrait d'identifier, de labéliser et de reconnaître des initiatives portées par la société civile s'inscrivant dans la mise en œuvre de la GMV. L'IGMV souhaite également donner son soutien aux plateformes nationales multi-acteurs incluant les acteurs locaux, les scientifiques,

[3] A noter que ces contrats de performance posent toutefois question car il faut définir le contrat de performance avec les objectifs et les contraintes qu'il implique. Il faut également veiller à ce que les objectifs fixés par le contrat de performance soient en accord avec les objectifs de la GMV.

les décideurs politiques et le OSC pour appuyer et renforcer les synergies et les complémentarités dans la mise en œuvre de l'initiative.

Cependant, à la lecture de la nouvelle stratégie nous constatons que la mise en œuvre de la GMV manque de précisions sur les moyens techniques utilisés pour traduire en action les ambitions et les volontés émises par la nouvelle stratégie de l'IGMV pour la gestion durable des terres et des ressources naturelles et la mise en place de systèmes agricoles durables. Si la nouvelle stratégie de l'IGMV précise qu'elle souhaite donner un rôle de soutien technique à des agences spécialisées de l'Union Africaine, telles que la SAFGRAD et l'AUDA, pour la mise en œuvre d'un ensemble de pratiques pour la restauration des terres dans des conditions spécifiques et à grande échelle, elle reste vague quant à la mise en œuvre d'actions concrètes pour la gestion durable des terres et de ressources naturelles notamment auprès des populations locales. En effet, dans sa mise en œuvre technique sur le terrain, la composante stratégique 4 sur la restauration des terres et gestions durables des écosystèmes, donne des précisions sur les résultats que souhaite obtenir l'IGMV mais reste peu explicite sur les moyens, les outils que souhaite utiliser la stratégie pour atteindre ces résultats notamment à une échelle locale. Comment la nouvelle stratégie de la GMV va mettre en œuvre ses actions auprès des populations locales pour gérer durablement les terres et les ressources naturelles et obtenir des systèmes de production alimentaire productifs, durables et résilients ? Le plan d'action ne précise pas non plus comment les connaissances des systèmes traditionnelles sur la gestion des ressources naturelles et des terres, comme le pastoralisme, vont être intégrées dans les actions menées sur le terrain par l'IGMV.

**Pour conclure :**

Dans sa nouvelle stratégie et son nouveau plan d'action décennal, l'IGMV souhaite apporter une réponse intégrée aux enjeux de développement humain en prenant en compte le lien entre la pauvreté, l'environnement et le climat, en adoptant une approche de partenariat, en renforçant une approche régionale et en construisant un réseau opérationnel d'acteurs permettant le partage d'expériences et d'idées.

D'un point de vue financier, la nouvelle stratégie de l'IGMV ne se détache pas des aides publiques au développement mais elle souhaite que les états membres de l'Union Africaine prennent l'entière responsabilité du financement de la mise en œuvre de l'initiative et qu'un financement basé sur une approche par programmes et à long terme soit établi.

La nouvelle stratégie de l'IGMV montre une vraie volonté de favoriser les synergies entre tous les acteurs contribuant à la GMV, les OSC, les scientifiques, les entreprises privées et les institutions nationales. Chacun de ces acteurs ont des connaissances et des compétences propres mais très complémentaires qui contribuent à la mise en œuvre des objectifs de la GMV. Elle souhaite également renforcer des mécanismes et des systèmes nationaux qui permettent une prise en compte du local et une intégration opérationnalisée des acteurs non-étatiques dans la coordination et les processus décisionnels de l'initiative.

Néanmoins, la mise en œuvre doit détailler davantage les actions que souhaite appliquer l'IGMV sur le terrain pour l'adoption de techniques de production durable permettant d'améliorer la productivité et

de préserver les ressources naturelles en zones sèches. La nouvelle stratégie apporte de nombreux éléments sur les mécanismes de consultation et de coordination qu'elle souhaite appliquer pour améliorer la gouvernance multi-acteurs et la communication autour de la GMV mais elle reste succincte sur les moyens techniques qu'elle souhaite mobiliser, notamment à une échelle locale, pour porter une action efficiente pour la transition vers des systèmes agricoles durables et résilients qui permettent une amélioration de la productivité garantissant la sécurité alimentaire et une gestion durable des terres et des ressources naturelles. Aussi, cette nouvelle stratégie ne semble pas prendre en compte les enjeux spécifiques aux communautés pastorales, qui font partie des communautés les plus touchées par la dégradation des terres et la sécheresse provoquant une perte des ressources en pâturage et en eau indispensables au bien être des cheptels qui constituent leur principale source de revenus. Pourtant, les pratiques pastorales permettent une gestion des terres et des ressources naturelles durable car elles évitent le surpâturage et la surexploitation de ces ressources avec notamment un mode d'élevage extensif basé sur la transhumance des troupeaux[4].

[4] Voir document de position sur le pastoralisme *« L'appui au développement d'un pastoralisme durable, une voie nécessaire de déploiement de la Grande Muraille Verte »,* issu des ateliers régionaux d'échanges d'expériences sur le pastoralisme transfrontalier, organisés par le ReSaD à Nouakchott en décembre 2017 et à Niamey en mars 2018, et de l'atelier national organisé en France par le GTD en décembre 2018.