

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

UFR de Géographie

Master 1 de Géographie, « Dynamique des pays émergents et en développement »

Tangi BIHAN

Les ONG dans la lutte contre la désertification au Sahel central

(Burkina Faso, Mali, Niger)

Les limites du « mode de gouvernance développementiste »



Sous la direction de Christine Raimond, directrice de recherche au CNRS

Membre du jury : Alice Franck, maîtresse de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Avertissement

Ceci est une version légèrement adaptée du mémoire de Master 1 soutenu le 5 juillet 2021.

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	5
PREMIÈRE PARTIE. LES ONG DANS LA LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION, ILLUSTRATION D'UN MODE DE GOUVERNANCE DÉVELOPPEMENTISTE AU SAHEL CENTRAL.....	17
Chapitre 1. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger : des pays pauvres, instables et vulnérables, objets de politiques de développement	18
Chapitre 2. D'un modèle de développement agricole porté par des « États développeurs » à l'émergence d'un « complexe développeur »	31
Chapitre 3. La lutte contre la désertification, entre international, national et local.....	42
DEUXIÈME PARTIE. LA LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION DANS LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRO-SYLVO-PASTORALISME DES ONG.....	51
Chapitre 4. La lutte contre la désertification au Sahel central : le rôle majeur des ONG.....	52
Chapitre 5. Lutter contre la désertification ou promouvoir le développement de l'agro-sylvo-pastoralisme ?	60
Chapitre 6. Les limites de la gestion par projet dans la lutte contre la désertification	72
TROISIÈME PARTIE. LA QUESTION FONCIÈRE DANS LES PROJETS DE LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION DES ONG.....	81
Chapitre 7. La sécurisation du foncier, un préalable indispensable à la lutte contre la désertification	82
Chapitre 8. Les dispositifs de sécurisation foncière proposés par les États	90
Chapitre 9. La sécurisation foncière dans les projets de lutte contre la désertification des ONG.....	98
CONCLUSION GÉNÉRALE	109
Bibliographie	112
Table des matières	118
Table des figures	120
Annexes	121

Liste des sigles et des abréviations

AFD : Agence française de développement

BM : Banque mondiale

CARI : Centre d'Actions et de Réalisations Internationales

CCNUCC : Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

CDB : Convention sur la diversité biologique

CNCOD : Comité national de coordination des ONG sur la désertification

CNULCD : Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification

COP : Conférence des parties

CSFD : Comité scientifique français de la désertification

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FMI : Fonds monétaire international

GMV : Initiative panafricaine de la Grande muraille verte

GTD : Groupe de Travail Désertification

ICG : *International crisis group*

IDH : Indice de développement humain

IFI : Institutions financières internationales

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies

OSC : Organisation de la société civile

PAM : Programme alimentaire mondial

PAS : Plans d'ajustement structurel

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

REFEDE : Réseau des femmes pour les droits environnementaux

RNA : Régénération naturelle assistée

ReSaD : Réseau Sahel Désertification

SPONG : Secrétariat permanent des ONG

Introduction générale

1. Positionnement bibliographique : l'intervention des ONG sur la question foncière dans le cadre de projets de lutte contre la désertification au Sahel central (Burkina Faso, Mali, Niger)

La question de la désertification au Sahel est traitée par des chercheurs, principalement des agronomes et des géographes, depuis la période coloniale. Elle a réémergé à partir des années 1970 pour des raisons dramatiques : les grandes sécheresses qu'a connue la sous-région à cette période et les famines qui en ont découlé.

Cette question a été portée par l'Organisation des Nations unies (ONU) qui a créé la Convention sur la lutte contre la désertification (CNULCD) en 1994, après la Conférence de Rio de 1992. La CNULCD définit la désertification comme la « *dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et sub-humides sèches suite à de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines* » (CNULCD 1994). L'Union africaine a également lancé en 2007 un grand projet de lutte contre la désertification au Sahel : l'Initiative panafricaine de la Grande muraille verte (GMV). Si ces institutions et les organisations membres diffusent le plus souvent un discours catastrophiste sur l'ampleur et les conséquences de la désertification, l'étude des sols et de la végétation sahéliens aboutit à des résultats plus nuancés. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) déclare que « *La désertification et la dégradation des terres sont des menaces très graves. Elles mènent à la faim et à la pauvreté, conduisent au chômage, aux migrations forcées et aux conflits, tout en augmentant le risque d'évènements météorologiques extrêmes liés aux changements climatiques.* » Et que « *La dégradation des terres affecte près de 2 milliards d'hectares de terres dans le monde, et concerne près d'un milliard et demi de personnes.* »¹

Ce constat alarmant n'est pas partagé par la communauté scientifique. Si la période 1970-1990 a bien été marquée par les sécheresses, le Sahel connaît depuis une croissance de la pluviométrie, avec certes une plus forte variabilité interannuelle, et un certain reverdissement (Dardel 2014). Il ne faut cependant pas sous-estimer l'importance du phénomène et ses conséquences sur les populations rurales. L'érosion et la dégradation des terres sont un

¹ <http://www.fao.org/in-action/action-against-desertification/action-against-desertificationbackground/action-against-desertificationbackgroundcontext/fr/>

facteur limitant important dans les modes de production agro-sylvo-pastoraux dominants au Sahel central, où les sols sont particulièrement fragiles. Mais ce phénomène est à analyser à l'échelle locale, presque à celle de la parcelle ou du site, plutôt qu'à l'échelle régionale. À l'échelle régionale, les facteurs climatiques et démographiques dominent sur le processus de désertification ou de reverdissement du Sahel, tandis qu'à l'échelle locale ce sont les facteurs anthropiques liés aux pratiques agro-sylvo-pastorales qui importent le plus (Dardel 2014 et Mugelé 2018). Il s'agit alors d'analyser quelles pratiques agro-sylvo-pastorales sont susceptibles de dégrader les terres et la végétation et lesquelles sont susceptibles de les restaurer. C'est là le rôle des Organisations non gouvernementales (ONG) : accompagner les populations rurales dans l'adoption de pratiques agro-sylvo-pastorales permettant de gérer durablement ou de restaurer les sols et la végétation.

La mise en place de ces pratiques, qui passent souvent par l'aménagement d'ouvrages anti-érosifs, l'acquisition et la mise en œuvre de pratiques de restauration des sols (la demi-lune par exemple) ou la mise en défens de terres de pâturage ou de forêts, demandent des investissements en capitaux mais surtout en travail. Pour que les populations aient intérêt à effectuer ces investissements, elles ont besoin de voir leurs droits fonciers sécurisés. Elles doivent avoir la garantie de pouvoir bénéficier des avantages procurés par ces investissements sans risquer d'en être dépossédés.

Les droits fonciers « *définissent les règles d'accès, d'exploitation et de contrôle s'exerçant sur les terres et les ressources renouvelables. Ils ne décrivent pas une relation entre l'homme et la terre mais bien les rapports entre les hommes à propos de la terre et de ses ressources* » (CSFD 2012). Le foncier ne recouvre pas seulement les droits liés à la terre, mais aussi aux autres ressources (eau, herbes, arbres) qui y sont présentes. La question de l'insécurité foncière en Afrique est apparue dans les débats dans les années 1990 pour trois raisons : (i) sous le régime de l'ajustement structurel, les institutions financières internationales (IFI) ont conditionné les prêts à des réformes foncières tendant vers la privatisation des parcelles, vue comme une condition au développement ; (ii) le monopole foncier de l'État a été contesté car il a entraîné des abus ; (iii) les premiers conflits fonciers sont apparus en milieu rural, en raison notamment de la croissance démographique (Lavigne Delville 2018).

La sécurisation foncière n'implique pas la propriété privée. Selon Lavigne Delville (2017), « *avoir des droits sécurisés, c'est avoir l'assurance de ne pas en être privé arbitrairement* ». La

sécurité foncière peut émaner à la fois des institutions de l'État qui délivrent des documents légaux garantissant les droits fonciers (attestation de détention coutumière ou titre foncier) et des institutions coutumières qui, bien qu'informelles, bénéficient d'une grande légitimité sociale auprès des populations rurales. Les États du Sahel central ont d'ailleurs intégré les autorités coutumières dans les institutions et les dispositifs de sécurisation foncière que sont les commissions foncières et les attestations de détention coutumière.

Quel est le rôle des ONG dans ces domaines ? Depuis les Plans d'ajustement structurel (PAS) mis en œuvre dans les années 1990, les États du Sahel central se sont redéployés (Hibou 1998) en abandonnant une partie de leurs prérogatives à de nouveaux acteurs, dont les ONG. Celles-ci jouent désormais un rôle fondamental dans l'action publique, notamment dans l'aménagement et le développement des espaces ruraux, qui concernent 70 à 80 % de la population des trois pays d'étude. Ces ONG, le plus souvent financées par des institutions internationales ou des fonds étrangers d'aide au développement, sont désormais des acteurs incontournables dans les territoires ruraux du Sahel. Leur rôle s'inscrit dans ce qu'Olivier de Sardan (2021) désigne par « mode de gouvernance développementiste » : un mode de gouvernance dans lequel les bailleurs, les ONG, les organisations onusiennes et les experts du Nord jouent un rôle fondamental dans l'action publique à côté d'États qui, disposant de très peu de moyens, sont souvent réduits à une fonction de coordination. Dans ce mode de gouvernance, la gestion par projets ponctuels et localisés ne parvient pas à remplacer une politique publique forte et continue.

Bien que ce modèle de gouvernance soit devenu dominant dans les pays du Sahel, il existe relativement peu d'études sur le rôle des ONG dans l'action publique dans ces pays. Les études disponibles portent avant tout sur l'action des grandes ONG des pays du Nord, telles que Oxfam ou Médecins Sans Frontières et les enjeux politiques et géopolitiques portés par l'action humanitaire (Pérouse de Montclos 2015). Il existe cependant une thèse en géographie sur l'action des ONG burkinabè dans l'action publique de ce pays (Enée 2007). Celle-ci pointe la difficulté à mesurer l'efficacité réelle des ONG nationale dans le développement du pays et sur la difficulté à coordonner leur action. Ce travail présente les mêmes résultats que les travaux des anthropologues Olivier de Sardan (2021) et Lavigne Delville (2016) sur l'action publique et l'activité des ONG.

Olivier de Sardan insiste notamment sur les enjeux de pouvoirs à l'échelle locale entre les petites ONG locales, les populations, les représentants de l'État et les autorités coutumières. Il montre que les actions des ONG peinent à produire des résultats tangibles et durables car l'approche des acteurs du développement ne repose pas suffisamment sur les normes locales et ne prend pas assez en compte le contexte local. Il développe la notion de « modèle voyageur », qui désigne un mode d'action publique, mis en œuvre principalement par les ONG, et qui repose sur des modèles stéréotypés et non adaptés au contexte local. Quant à Lavigne Delville, il montre que l'action publique dans les pays « sous régime d'aide » – dont le développement est financé essentiellement par l'aide au développement – est particulièrement complexe et peu coordonnée en raison de la multiplicité des acteurs – État, ONG, bailleurs, organisations internationales – dont les intérêts sont souvent désaccordés.

L'étude des ONG actives dans la lutte contre la désertification permet d'activer tous ces concepts. La lutte contre la désertification, au-delà de sa dimension purement écologique ou agronomique, est devenue un vrai concept d'action publique pris en charge par des institutions spécifiques que sont la CNUCLD et la GMV. Ceci crée un système complexe d'acteurs typique de l'action publique dans les pays sous régimes d'aide.

2. Problématique et hypothèses de recherche

Cette revue de littérature sur la question des ONG pose la question de la relation entre les ONG et les États sahéliens. En particulier, les projets de lutte contre la désertification intègrent le plus souvent une dimension de sécurisation foncière. Les ONG mettent en place des procédures pour garantir les droits fonciers des agriculteurs et gérer durablement les espaces communs que sont les forêts et les pâturages. Cette gestion du foncier contribue à rendre l'État effectif dans les villages, où il est largement absent, car elles permettent l'application de la loi là où le droit coutumier est dominant et de mettre en œuvre des institutions prévues par la loi, telles que les commissions foncières, où elles n'existent pas.

Ceci mène à cette problématique : en quoi le vocable de « lutte contre la désertification », loin de se réduire à des actions de gestion des sols et de la végétation, regroupe, sur le terrain, des projets intégrés de développement agro-sylvo-pastoraux et, dans des arènes politiques situées à toutes les échelles, des actions de plaidoyer renforçant le mode de gouvernance développementaliste ?

Cette problématique aboutit à ces deux hypothèses :

1. Sur le terrain, les projets de « lutte contre la désertification » ne se réduisent pas à des actions sur les sols ou la végétation. Ce sont des projets intégrés qui regroupent une diversité de pratiques touchant aux espaces agricoles, pastoraux et forestiers. Les questions de gouvernance jouent un rôle central dans la réussite et la durabilité des projets, en particulier la sécurisation du foncier. Autrement dit, la lutte contre la désertification est autant une affaire de technique que de gouvernance.
2. Les projets s'inscrivant dans la « lutte contre la désertification » témoignent d'un mode de gouvernance développementiste, dans lequel les ONG jouent un rôle important dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, en agissant dans des arènes situées à toutes les échelles (arènes internationales, États, collectivités et communautés locales).

3. Méthodologie de la recherche

Stage au sein de l'association CARI

Ce travail de recherche a été réalisé dans le cadre d'un stage au sein de l'ONG Centre d'Actions et de Réalisations Internationales (CARI), basée à Viols-le-Fort, dans l'Hérault. Cette ONG, fondée en 1998, est spécialisée sur les questions agricoles en Afrique. Elle promeut l'agroécologie pour la lutte contre la désertification au Sahel et pour la sauvegarde des Oasis dans le Sahara. Le CARI est à l'initiative de la création de plusieurs réseaux regroupant principalement des ONG, mais aussi quelques entreprises privées (principalement des bureaux d'étude). Parmi ces réseaux, on peut citer, pour ce qui concerne ce travail, le Réseau Sahel Désertification (ReSaD) et le Groupe de Travail Désertification (GTD). Le ReSaD, fondé en 2010, regroupe quatre plateformes nationales regroupant elles-mêmes des ONG agissant sur ces questions : il s'agit du GTD en France, du Secrétariat permanent des ONG (SPONG) au Burkina Faso, du Réseau des femmes pour les droits environnementaux (REFEDE) au Mali et du Comité national de coordination des ONG sur la désertification (CNCOD) au Niger.

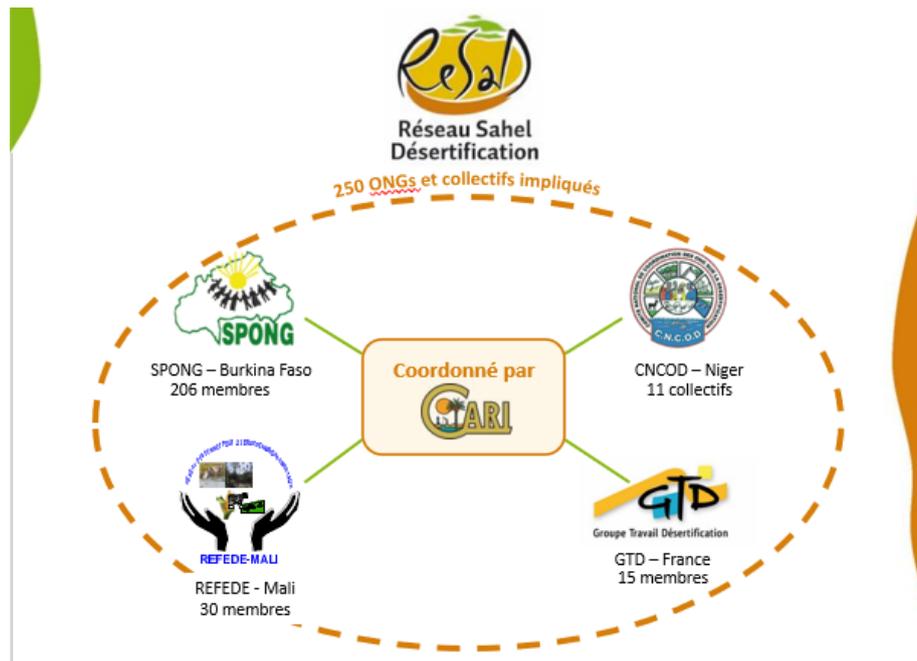


Figure 1. Schéma de synthèse du ReSaD. Source : CARI.

Par ailleurs, le CARI est actif dans la CNULCD à travers sa chargée de projet Sahel désertification, présidente du « panel des Organisations de la société civile (OSC) ». La CNULCD étant une convention onusienne, les parties sont des États. Ce « panel » a été créé pour mieux représenter les OSC, très présentes dans les pays sahéliens touchés par la désertification. Les membres de ce panel n'y ont qu'un statut d'observateur, mais ils sont des acteurs privilégiés à interroger en raison de leur forte activité. Ils mènent de nombreux plaidoyers et ont contribué à mettre par exemple la question du foncier à l'agenda de la CNULCD.

Le stage est intitulé « Appui à la capitalisation des actions de la lutte contre la désertification au Sahel (Burkina Faso, Mali, Niger) ». Dans le cadre de ce stage, j'avais à interroger les responsables d'un échantillon d'ONG membres du ReSaD pour obtenir des données sur les projets de lutte contre la désertification qu'elles mettent en œuvre. Il s'agissait d'abord de mieux connaître les ONG membres du ReSaD : mieux connaître leurs moyens, les lieux où elles interviennent, leurs spécialisations, leurs partenaires, leurs bailleurs et leurs projets. Il s'agissait dans un deuxième temps d'étudier plus en détail leurs projets de lutte contre la désertification et d'analyser la manière dont la question foncière est, ou non, prise en charge par ces ONG.

Sources des données

Ce travail repose sur différentes sources : la littérature scientifique sur les questions agricoles et foncières et sur les ONG dans les trois pays du Sahel central ; des entretiens réalisés avec des responsables d'ONG membres des plateformes nationales d'ONG ; des entretiens avec des responsables des plateformes nationales d'ONG ; des discussions avec les salariés du CARI ; de la littérature grise produite par ces ONG, par les gouvernements de ces pays et par des institutions internationales intervenant sur ces questions, telles que la FAO ou d'autres structures comme la CNULCD et la GMV ; ponctuellement, sur la presse.

Les entretiens ont été réalisés auprès de responsables d'ONG membres du ReSaD, mais aussi auprès d'autres ONG partenaires du CARI et non membres du ReSaD. Le travail d'enquête a été largement contraint par les circonstances. Je n'ai pas pu me rendre sur le terrain pour rencontrer les acteurs que j'ai interrogés, pour visiter les projets dont il est question et pour rencontrer d'autres acteurs intervenants dans ces projets. Parmi les acteurs intervenant dans les projets et que je n'ai pas pu interroger, on peut citer : les autorités communales ou villageoises, les autorités coutumières, d'autres membres des ONG enquêtées (tels que des responsables de projets ou des techniciens agricoles) et, surtout, les populations bénéficiaires de ces projets.

Je n'avais accès qu'à un seul type d'acteur, des responsables d'ONG. Les données d'enquête sont donc principalement des discours de responsables d'ONG sur des projets qu'elles mènent. Je n'avais pas la possibilité de recouper les informations avec des discours d'autres acteurs. Je ne pouvais que compléter ces données par les rapports que ces mêmes ONG ont produites sur ces projets, ce qui fut une grande limite. Je n'ai par exemple pas eu accès aux discours directs des populations au sujet des projets qui les concernent, mais seulement à des discours rapportés par les acteurs qui mettent en œuvre les projets en question, et qui ont intérêt à les valoriser.

Cette situation a largement conditionné l'élaboration de la problématique. Il était par exemple impossible d'effectuer une enquête visant à étudier l'impact des procédures de sécurisation foncière dans la réussite des projets de lutte contre la désertification. Ceci aurait nécessité d'enquêter auprès d'acteurs occupant différentes positions dans le « complexe développeur » (Guichaoua et Goussault 1993), ce système complexe d'acteurs parties prenantes de l'action publique dans les pays sous régime d'aide, et d'effectuer des observations sur les espaces –

les parcelles agricoles, les pâturages et les forêts – ayant fait l’objet de travaux de lutte contre la désertification.

Mon positionnement en tant que stagiaire et en tant que chercheur

Durant cette enquête, j’étais donc à la fois stagiaire dans une ONG et chercheur, à la fois professionnel du développement et chercheur sur les questions de développement. Cette situation aurait pu être difficile à tenir car j’ai été à la fois chercheur et objet de ma recherche. Mais ma mission au sein de l’ONG était d’effectuer un travail de recherche, ce qui a limité cette situation de porte-à-faux entre la recherche et le développement.

Malgré cela, mon positionnement auprès des ONG enquêtées était ambigu. Bien que je me présentais à la fois comme stagiaire au sein du CARI et comme étudiant réalisant un travail de recherche, j’étais identifié principalement comme un stagiaire du CARI. Or j’avais à étudier des structure partenaires du CARI, pour qui le CARI n’est donc pas un acteur neutre comme pourrait l’être – dans une certaine mesure – un simple étudiant-chercheur. Ceci a beaucoup influé sur la qualité des échanges que j’ai pu avoir avec mes différents interlocuteurs. Le CARI entretient des relations très étroites avec certaines ONG interrogées mais n’a pas de relations directes avec d’autres. Ces relations ont influé sur les échanges car la plupart des ONG avaient intérêt à valoriser leur travail face à ce partenaire du « Nord » qui est ou peut être à l’origine de financements grâce à des projets qu’il coordonne. Et ces relations étaient souvent personnifiées à travers la coordinatrice du ReSaD, qui était ma tutrice de stage et qui m’introduisait auprès d’eux.

C’est pourquoi j’ai parlé de « discours » plus haut. Mes données d’enquête sont des discours portés par des acteurs localisés dans le « complexe » des projets de développement dont sont membres des ONG, des bailleurs, des États, des institutions internationales et des bénéficiaires. Bien que je n’aie pas pu le vérifier en raison de l’impossibilité d’accéder aux autres discours d’autres acteurs de ce complexe développeur qui m’auraient permis de recouper les informations reçues, on peut supposer que les responsables d’ONG ont cherché à donner la meilleure image d’eux-mêmes, de leur ONG et de leurs projets. Ceci non seulement pour se valoriser auprès de moi – comme auprès de n’importe qui d’autre) –, mais pour se valoriser auprès d’un acteur, le CARI, qui peut être à l’origine de diverses ressources, principalement des projets.

En revanche, le CARI m'a donné un avantage considérable pour accéder à un grand nombre d'ONG agissant dans ces trois pays. J'ai pu constituer un échantillon original que je n'aurais pas pu avoir si j'avais enquêté seul sur le terrain. Surtout, les bonnes relations qu'entretient la coordinatrice du ReSaD avec certains de ces responsables d'ONG et de plateformes ont grandement facilité mes échanges avec eux. J'ai pu, grâce à cette situation, les rappeler plusieurs fois pour préciser tel ou tel point sur lequel j'avais besoin d'éclaircissements et entretenir des discussions informelles alimentant ma recherche.

Un biais important de cette recherche porte sur l'échantillon. Je n'ai pu interroger que des responsables d'ONG membres des plateformes nationales coordonnées par le ReSaD et quelques autres ONG partenaires du CARI. Je n'ai pas interrogé d'autres grandes ONG agissant sur la lutte contre la désertification, telles que l'Union internationale pour la conservation de la nature ou des projets dirigés par la FAO comme « Action contre la désertification ».

La plus grande difficulté à laquelle j'ai dû faire face était d'enquêter à distance. J'ai principalement enquêté via des applications de visio-conférence, d'appels ou de messageries instantanées telles que Zoom, Skype ou WhatsApp. L'enquête à distance implique de nombreuses contraintes. En plus des contraintes méthodologiques liées à la recoupe des informations mentionnées au-dessus et des problèmes techniques liés à la qualité parfois mauvaise de la connexion, il était impossible d'effectuer des observations de terrain et il était difficile d'établir des relations de confiance avec les enquêtés.

L'impossibilité d'observer les projets sur le terrain était une grande limite à la compréhension même des projets que j'étudiais. Si on peut parler au téléphone de projets de restauration de terres ou de projets de préservation de forêts, ces projets, pour être bien compris, doivent être observés : *ils se voient*. Des visites de terrain accompagnées par les responsables des ONG m'auraient permis de visualiser des choses relativement simples et très importantes pour ma recherche, par exemple : la taille des surfaces concernées par les projets, l'état et la situation des couloirs pastoraux dans les villages, l'état des routes dans les villages, l'état des sols et de la végétation, la taille des villages dans lesquels les projets ont lieu.

Une deuxième grande difficulté dans l'enquête à distance était la qualité de mes relations avec les enquêtés. Le travail d'enquête qualitatif doit reposer non seulement sur des entretiens formels, mais aussi sur un ensemble de discussions plus ou moins informelles, permettant de

créer une relation de confiance réciproque entre enquêteur et enquêté et offrant la possibilité à l'enquêteur de bénéficier de confidences de l'enquêté. Ces confidences sont entendues ici dans un sens large : des déclarations qu'un individu occupant une certaine position sociale (ici responsable d'ONG) fait à un tiers, en dehors des discours convenus et émanants de cette position sociale. Ceci nécessite des échanges répétés à travers des rencontres physiques, et non virtuelles. Le virtuel, de ce point de vue, dresse des barrières entre enquêteur et enquêté et rend difficiles les discussions informelles, les « à côté », pourtant sources d'informations précieuses car ayant franchi le mur de la formalité et des discours institutionnels, officiels et convenus, et qui reflètent mieux la pensée réelle de l'individu.

Methodologie

L'échantillon a été produit de la manière suivante. Une réunion a été programmée avec les quatre points focaux des plateformes nationales (GTD, SPONG, REFEDE et CNCOD). Je leur ai présenté mon travail de capitalisation et de recherche et ceux-ci ont fourni une liste de 10 à 15 ONG membres de leurs plateformes et actives sur les questions de lutte contre la désertification, pour les enquêter. Au total, j'ai pu interroger 32 responsables d'ONG, un certain nombre n'ayant pas donné suite à mes sollicitations. Certaines ONG interrogées au Mali et au Niger n'étaient pas membres des plateformes nationales, mais je les ai enquêtées car elles sont partenaires du CARI et sont actives dans la lutte contre la désertification.

	Burkina Faso	France	Mali	Niger
Nombre d'entretiens réalisés avec des responsables d'ONG	10	7	10	5

Figure 2. Tableau récapitulatif du nombre d'ONG enquêtées par pays.

Le travail d'enquête auprès des responsables d'ONG s'est effectué en deux temps. D'abord, il s'agissait de réaliser un premier entretien pour connaître la structure et les principaux projets de lutte contre la désertification qu'elle met en œuvre. Ce premier entretien était divisé en deux parties. La première partie suivait la méthode de l'entretien directif. Il s'agissait de poser des questions très factuelles sur l'ONG interrogée : le nombre de salariés, le lieu du siège

social, les régions d'intervention, les domaines d'intervention, les partenaires techniques, les bailleurs. La deuxième partie suivait la méthode de l'entretien libre. Je demandais aux responsables des ONG quels sont les principaux projets de lutte contre la désertification qu'elles ont mis en œuvre, de m'expliquer les tenants et les aboutissants de ces projets et quelles sont les procédures de sécurisation foncière qu'elles mettent en œuvre. Je leur ai également demandé de me fournir leurs rapports d'activités et leurs rapports de projets. Ces entretiens ont été réalisés auprès des 32 responsables d'ONG.

À la fin de cette première phase, j'ai produit une typologie des projets de lutte contre la désertification. J'ai regroupé les projets en trois grands types : la restauration de terres agricoles, la restauration de terres pastorales et la gestion des forêts. J'ai ensuite sélectionné des projets pour réaliser des entretiens plus approfondis auprès de ces responsables d'ONG. Ces projets ont été sélectionnés selon les critères suivants : un souci de représentativité et de diversité (je voulais obtenir des projets de chaque type dans chaque pays) et j'ai sélectionné les ONG les plus structurées dont les projets, au vu des entretiens et de la documentation obtenue, étaient les plus aboutis. Les ONG étant très inégales en termes de moyens (de 0, 1 ou 2 salariés à plus de 50), j'ai choisi d'écarter les plus petites structures car leurs projets étaient souvent peu ou pas financés, ou étaient trop anciens. Je me suis concentré sur les ONG menant des projets significatifs en termes de financement et de portée.

4. Plan de la démonstration

La première partie du mémoire montrera en quoi les pays du Sahel central sont particulièrement vulnérables, pour des raisons multiples parmi lesquelles la faiblesse de l'État, l'instabilité politique, la vulnérabilité aux variations climatiques ou la croissance démographique qui cause des tensions foncières dans les espaces ruraux. Ce contexte a favorisé l'internationalisation des politiques de développement et de restauration de l'environnement, dont la lutte contre la désertification, en tant que concept d'action publique, est un exemple emblématique.

La deuxième partie développera plus en détail le rôle des ONG dans le cadre du mode de gouvernance développementiste. Cette partie propose une typologie des projets de lutte contre la désertification mis en œuvre dans le Sahel central : les projets agricoles, forestiers et pastoraux. Elle montrera en quoi ces projets sont typiques de l'action publique dans ces pays : ce sont le plus souvent des « enclaves spatiales et temporelles » (Olivier de Sardan

2021), c'est-à-dire qu'ils n'offrent que peu de continuité dans le temps et dans l'espace, en raison de la durée courte de leurs financements et du manque de coordination de l'ensemble des projets dans le domaine.

La troisième partie étudiera spécifiquement la manière dont la question foncière est traitée dans les projets de lutte contre la désertification. Celle-ci joue un rôle fondamental pour le succès et la durabilité des projets. Dans les projets de soutien à l'agriculteur, la sécurisation des droits fonciers des producteurs doit les inciter à investir dans la restauration de leurs parcelles, tandis que dans les projets de gestion des espaces communs – les forêts et les espaces pastoraux – passe par l'édiction de nouvelles règles d'accès aux ressources par les communautés. En activant des dispositifs prévus par la loi mais rarement appliqués dans les territoires ruraux, les ONG contribuent à rendre l'État présent dans les villages où il est largement absent.

Première partie. Les ONG dans la lutte contre la désertification, illustration d'un mode de gouvernance développementiste au Sahel central

Les pays du Sahel central (Burkina Faso, Mali et Niger) partagent des caractéristiques similaires : ce sont des pays pauvres, instables politiquement et vulnérables face à la variabilité du climat et dont la population est en forte croissance (chapitre 1). Ce contexte institutionnel et socio-économique a favorisé l'internationalisation des politiques de développement, en particulier depuis les années 1980 quand le rôle de l'État a été remis en cause par les PAS. Depuis cette époque a été mis en place ce qu'Olivier de Sardan (2021) appelle le mode de gouvernance développementiste, dans lequel les bailleurs et les ONG sont des acteurs centraux de l'action publique. Depuis les années 1980 également, les problématiques environnementales ont pris une importance considérable dans l'action publique, avec la création de nombreuses organisations internationales telles que la CNULCD et la GMV chargées de lutter contre la désertification (chapitre 2). La « lutte contre la désertification » au Sahel est aujourd'hui présentée par les politiques, les institutions internationales et les ONG comme un enjeu central au Sahel. Elle est à la fois un exemple emblématique et une justification de ce mode de gouvernance développementiste (chapitre 3).

Chapitre 1. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger : des pays pauvres, instables et vulnérables, objets de politiques de développement

Les pays du Sahel central font face à d'immenses enjeux. La pauvreté et la faiblesse de l'État, à quoi s'ajoutent les tensions foncières et communautaires, en font des pays instables sur le plan politique (1) ; leurs systèmes de production agro-sylvo-pastoraux, qui emploient 70 à 80 % de la population, restent vulnérables face à la variabilité du climat malgré les techniques d'adaptation qu'ils mettent en œuvre (2) ; ces systèmes de production font face à deux grands défis : la capacité à nourrir la population et la question foncière, lesquels sont accentués par la forte croissance démographique urbaine et rurale (3). Ces caractéristiques en font des pays ciblés par l'aide au développement, en particulier pour des projets agricoles et environnementaux portés par des ONG et perçus comme des réponses à ces défis.

1. Les pays du Sahel central, des pays pauvres et instables politiquement

Le terme « Sahel » désigne à la fois un objet de géographie physique, caractérisé par son climat semi-aride, et un objet géopolitique, caractérisé son instabilité et par les multiples et récurrentes « crises » qui l'affectent. Du point de vue de la géographie physique, on le localise à partir des isohyètes entre, au nord, le Sahara et son climat désertique (< 200 mm) et, au sud, la zone soudanienne (> 700 mm), de la Mauritanie au Soudan. Ce climat est marqué par une unique saison des pluies, de début juin à fin septembre, provoquée par la mousson. Au-delà de ces données climatiques, le Sahel est avant tout un objet géopolitique. En ce sens, il regroupe six pays : le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad, partageant des caractéristiques communes : pauvreté, insécurité alimentaire, importance de l'élevage pastoral, instabilité politique, crise sécuritaire, relations étroites avec la France. Il est donc perçu avant tout comme un territoire instable, en situation de « crise » chronique, lieu privilégié pour le déploiement de grands projets internationaux de développement, de protection de l'environnement (GMV) et sécuritaires (G5 Sahel) (Mugelé 2018 ; Grégoire 2019). L'expression « Sahel central », employée principalement par l'ONU, désigne les trois pays de cette étude : le Burkina Faso, le Mali et le Niger². La similitude de leurs problématiques et, surtout, la similitude des projets qui s'y déploient, dont ceux liés au ReSaD, justifie qu'on les étudie ensemble.

² De nombreuses publications incluent également le Tchad dans le « Sahel central ».

Les pays du Sahel central, le Burkina Faso, le Mali et le Niger, sont structurellement pauvres. Classés parmi les « pays les moins avancés » par l'ONU, ils sont situés respectivement aux 182^e, 184^e et 189^e rangs, sur 189, au classement de l'indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Leurs dynamiques socio-économiques et environnementales sont semblables. À leur faiblesse quant aux indicateurs de l'IDH (espérance de vie à la naissance, taux d'alphabétisation, PIB par habitant) s'ajoutent des dynamiques socio-économiques structurantes qui marquent leur similarité : un secteur primaire et une population rurale dominants et peu productifs ; l'importance de l'élevage pastoral ; une forte fécondité ; une forte croissance de la population, en particulier urbaine mais aussi rurale³.

Cette situation de pauvreté structurelle s'accompagne d'une instabilité politique chronique. Le Mali et le Niger ont connu des régimes autoritaires voire militaires entre 1960 et 1990. La décennie 1990 est celle de l'ouverture démocratique, mais celle-ci est régulièrement mise à mal : ces deux pays ont connu au total sept coups d'État entre 1990 et 2021⁴ et alternent entre régime civil et militaire⁵. Au Burkina Faso, la situation est plus stable. Le régime de Blaise Compaoré (1987-2014) a été marqué par sa longévité, jusqu'à ce qu'une insurrection populaire le renverse. Si on peut signaler une tentative manquée de putsch en 2015, la situation politique a retrouvé de la stabilité dans ce pays.

La crise sécuritaire est prégnante dans les trois pays depuis le début des crises libyenne et malienne en 2011-2012 (Grégoire 2019). Les groupes djihadistes⁶ s'y sont implantés depuis cette période, principalement au niveau de la « zone des trois frontières », entre le centre du Mali, le nord du Burkina Faso et l'ouest du Niger. Cette situation de crise a des causes profondes ; les tensions politiques sont anciennes, surtout au Mali et au Niger, tandis que les

³ Situation inédite de l'histoire : au Sahel, et en Afrique subsaharienne plus généralement, l'exode rural s'accompagne d'une croissance de la population rurale en raison d'un très fort solde naturel positif qui ne comble pas un solde migratoire négatif.

⁴ Au Mali : 1991, 2012, 2020 et 2021 ; au Niger : 1996, 1999 et 2010.

⁵ La démocratie semble se stabiliser au Niger depuis 2011. Au Mali, les putschistes d'août 2020, toujours au pouvoir, ont promis de rendre le pouvoir aux civils en 2022.

⁶ Il s'agit principalement aujourd'hui du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans, affilié à Al-Qaïda, et de l'État islamique en Afrique de l'Ouest. Ils agissent principalement dans les trois pays du « Sahel central ».

conflits fonciers entre éleveurs pastoraux et agriculteurs viennent s'y greffer et sont instrumentalisés par les groupes armés pour recruter des combattants et se légitimer.

Depuis les indépendances, ces États connaissent des tensions politiques récurrentes liées en particulier à la situation des Touaregs. La rébellion touarègue de 2012 au Mali s'inscrit dans un long historique : les premières datent de 1963-1964 au Mali, viennent ensuite celles de 1990-1996 et de 2006-2009 au Mali et au Niger (Boilley 2011) et enfin celle de 2012 au Mali. Elles sont principalement motivées par des revendications politiques (être mieux représenté au sein des instances politiques nationales et locales) et territoriales (plus d'autonomie politique voire indépendance). Les groupes djihadistes ont profité des armes mises en circulation dans le Sahara depuis la chute de Kadhafi en 2011 de la rébellion touarègue de 2012 pour s'implanter et se développer dans la sous-région en s'alliant avec une partie des rebelles.

Les tensions foncières sont un facteur important de recrutement de combattants par les groupes djihadistes. De nombreuses publications (Bouju 2020 ; Chauveau et *al.* 2020 ; ICG 2020a, 2020b, 2020c ; Rangé et *al.* 2020 ; Zanoletti 2020) montrent un lien fort entre conflits fonciers – qui prennent un caractère communautaire entre, d'un côté, les éleveurs pastoraux peuls et, de l'autre, les agriculteurs majoritairement mossis au Burkina Faso et dogons au Mali – et implantation des organisations terroristes, qui savent jouer de ces divisions. Ces conflits fonciers, accentués par la crise politique et sécuritaire que connaît la région depuis le développement des organisations terroristes ces dernières années, ont tendance à devenir de plus en plus violents, en raison de la disponibilité des armes et de la formation de milices communautaires (les « Koglweogo » au Burkina Faso et « Dan Nan Ambassador » au Mali). Ces milices, composées d'agriculteurs, principalement mossis au Burkina Faso et dogons au Mali, se donnent pour mission de protéger les villages face aux attaques terroristes, en palliant aux déficiences des armées nationales. Elles assimilent souvent les éleveurs peuls aux organisations terroristes. Ces éleveurs peuls sont, selon les mots d'un responsable d'ONG interrogé lors de mes enquêtes, « pris entre deux feux » entre d'un côté les organisations terroristes qui les menacent tout en leur proposant leur protection et de l'autre côté les agriculteurs, parmi lesquels surtout les milices ethniques, et avec qui les conflits s'intensifient. Surtout, la dynamique de ces violences tend à s'« autonomiser », (Zanoletti 2020). C'est-à-dire que des conflits à caractère socio-économiques, qui concernent l'accès aux ressources

foncières, s'engagent dans des cycles de violences et de contre-violences entre communautés, qui s'auto-alimentent et s'auto-entretiennent. Ce fut le cas lors du massacre et du contre-massacre de Yirgou au Burkina Faso les 1^{er} et 2 janvier 2019 et lors du massacre d'Ogossagou au Mali le 23 mars 2019.

La faiblesse des États du Sahel central en est à la fois une cause et une conséquence. D'une part, ces États ne sont pas en mesure de contrôler efficacement leurs frontières, ce qui facilite les trafics, la circulation des armes et des combattants, en particulier depuis 2011 ; ils peinent à trouver et à appliquer des accords politiques avec les rebelles, ce qui rend les conflits récurrents ; les armées, sous-dotées et dysfonctionnelles, ne parviennent pas à lutter efficacement contre les organisation djihadistes et à assurer la sécurité des populations (elles sont même, selon les analyses d'ICG (2020a, 2020b, 2020c), une partie du problème en ce qu'elles commettent de nombreuses exactions contre les populations) ; les États sont largement absents des villages, où se règlent les litiges fonciers ; ils ne sont pas en mesure de fournir les services de base dans les localités éloignées des capitales, ce qui alimente le ressentiment des populations envers lui.

D'autre part, cette situation d'insécurité accentue la faiblesse de l'État, certains territoires voient même se développer le « vide d'État », de nombreux fonctionnaires fuyant les villages attaqués. Les activités des ONG sont également fortement perturbées dans ces régions, ce qui ajoute à leur précarité. Par exemple, l'ONG Tiipaalga au Burkina Faso n'intervient plus dans la région du Sahel. Les populations quittent également ces localités : on dénombre 1,1 million de déplacés internes au Burkina Faso, 340 000 au Mali et 300 000 au Niger⁷.

⁷ Selon les chiffres du site Internet de l'HCNUR. Données au 28 février 2021 pour le Burkina Faso et le Niger et au 31 janvier 2021 pour le Mali.

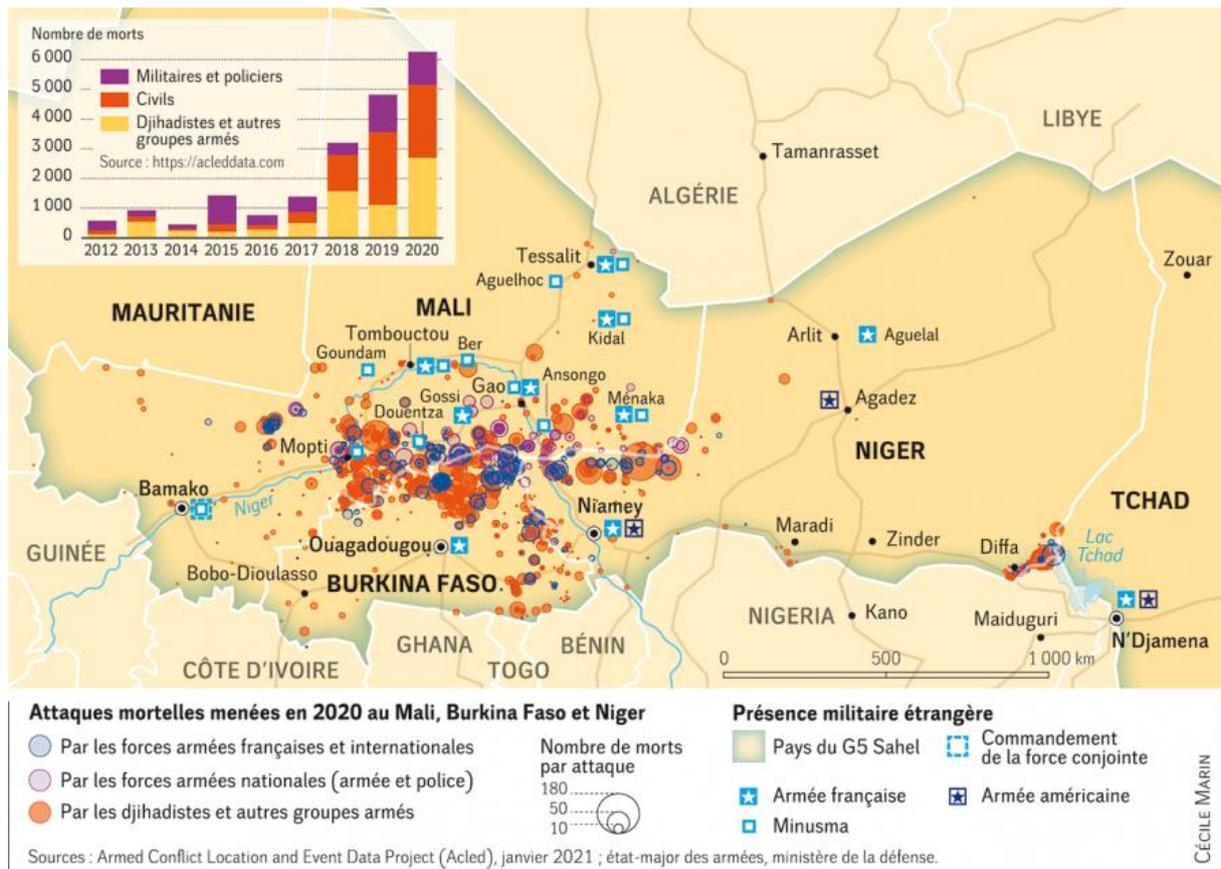


Figure 3. Carte des conflits au Sahel. Source : *Le Monde diplomatique*, février 2021.

2. Des pays vulnérables face à la variabilité du climat

Le climat et la pédologie des pays sahéliens sont particulièrement contraignants pour le secteur agro-sylvo-pastoral. Le climat est caractérisé des températures élevées (environ 28 à 30°C de moyenne annuelle) et un régime de mousson, soit une saison des pluies unique de juin à fin septembre. Le régime des pluies a connu trois temps au cours de l'histoire récente du Sahel. Un premier temps (1950-1970) marqué par des pluies abondantes et régulières, un deuxième temps (1970-1990) marqué par des sécheresses récurrentes (en particulier celle de 1973 et celle de 1984) et un troisième temps (1990-2010) marqué par un régime pluvial irrégulier et probablement une accentuation des événements climatiques extrêmes, en particulier des fortes précipitations (Vischel et *al.* 2015, voir figure 4).

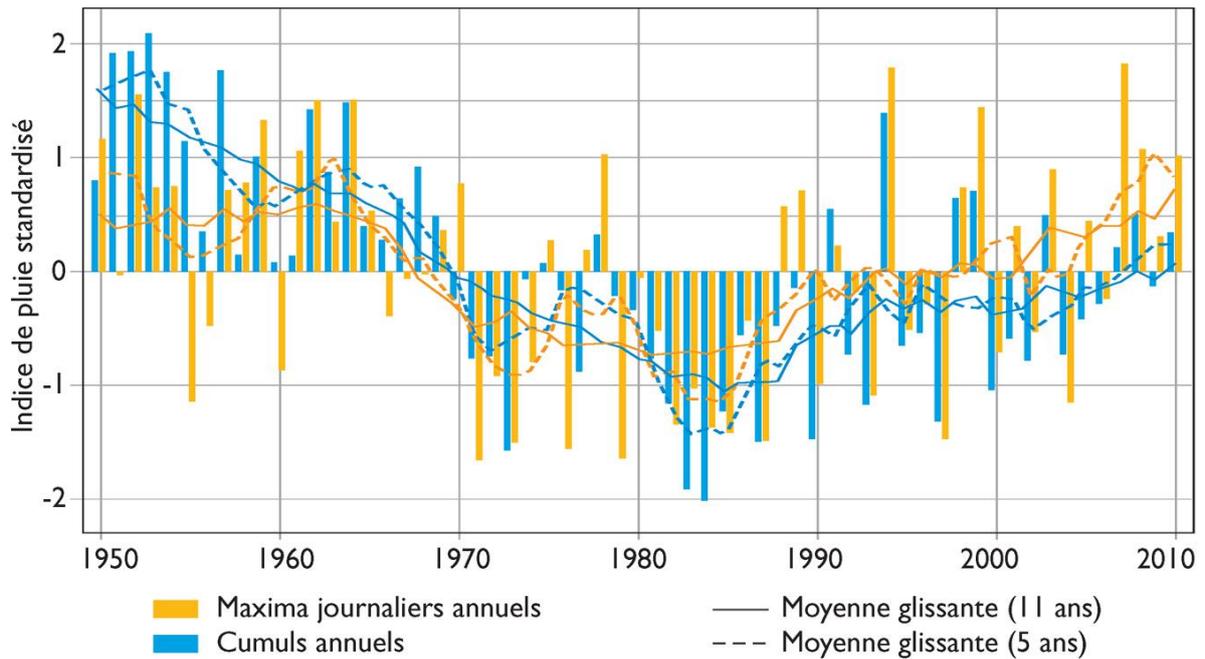


Figure 4. Graphique de la pluviométrie au Sahel central (1950-2010). Source : Vischel et al (2015), d'après Pathou et al. (2014).

Aux contraintes climatiques s'ajoutent des contraintes pédologiques : la zone sahélienne est dominée par des sols ferrallitiques pauvres en matière organique, peu fertiles et sensibles à l'érosion hydrique et éolienne (Descrois et Diedhiou 2012). La végétation qui se développe sur ces sols est pour une large part saisonnière. Le développement des événements climatiques extrêmes au Sahel, hypothèse privilégiée par les climatologues, a des effets néfastes sur les sols. D'un côté, les sécheresses, couplées à l'érosion éolienne, contribuent à dégrader la matière organique présente dans les sols, les appauvrissant ; d'un autre côté, les trop fortes précipitations, surtout sur des sols nus et desséchés, provoquent une forte érosion hydrique.

Les conditions climato-pédologiques sont certes contraignantes, mais les systèmes de production agro-sylvo-pastoral, tout en restant vulnérables, y sont adaptés. Excepté au sein des systèmes irrigués, qui ne représentent qu'1 % des surfaces cultivables au Sahel (Barbier, Ouedraogo et al. 2010), l'agriculture pluviale ne peut s'exercer qu'une fois par an, durant la saison des pluies. Le mode de production agricole étant pluvial, la dépendance aux facteurs climatiques est grande : une année sèche signifie souvent un déficit de production alimentaire.

Mais les systèmes de production de l'agriculture vivrière sont bien adaptés à ces contraintes climatiques, les espèces cultivées par les agriculteurs sont productives sous ce climat (le mil et le sorgho spécialement). Les agriculteurs savent s'adapter aux contraintes climatiques (Zorom et *al.* 2010), ils connaissent et mettent en pratique de nombreuses techniques de gestion de la fertilité des sols, tels que le zaï ou le cordon pierreux. Quand un point d'eau leur en offre la possibilité, ils pratiquent le maraîchage de contre-saison, ce qui permet d'augmenter et de diversifier les productions. De plus, les agriculteurs tendent de plus en plus à intégrer le petit élevage à leurs systèmes de production. Si cette pratique répond peu ou pas à la recherche de la complémentarité entre l'agriculture et l'élevage (production de fourrage pour nourrir les animaux d'un côté, production de fumure pour fertiliser les sols de l'autre), elle permet de diversifier les activités et de réduire les risques face aux aléas climatiques (Vall et *al.* 2012).

Ces pratiques agro-pastorales sont accompagnées d'autres stratégies de diversification des activités génératrices de revenus contribuant à la résilience des ménages ruraux et des villages. Les agriculteurs peuvent pratiquer le petit commerce ou le petit artisanat en saison sèche, migrer de manière saisonnière pour faire par exemple du petit commerce en ville, recevoir des « remises » de la part d'émigrés du village (Bonnassieux et Gangneron 2015).

L'élevage pastoral est également reconnu comme étant un bon moyen de valoriser les ressources (eau et végétation) en climat sahélien. Il offre la possibilité d'adapter les parcours et les distances de transhumance, vers le sud en saison sèche et vers le nord en saison humide, en fonction de la météo et de la disponibilité fluctuante et inégale des pâturages et des points d'eau. Les tendances climatiques contemporaines, rendant plus variables et incertaines les pluies en saison humide, ont poussé les éleveurs pastoraux à adapter leurs parcours en les étendant vers le sud (Touré et *al.* 2012). Les éleveurs pastoraux pratiquent également la pluriactivité en fonction de leurs besoins conjoncturels (convoyeur de bétail ou petit commerce par exemple) (Bonnet et Guibert 2014).

Mais ces stratégies d'adaptation présentent des limites. Malgré ces multiples initiatives pour diversifier les sources de revenus et pour adapter les modes de productions à la variabilité du climat, les agriculteurs et les éleveurs restent vulnérables. Concernant les agriculteurs mes enquêtes me l'ont confirmé : un responsable de l'ONG CEPAP m'a indiqué que les agriculteurs du cercle de Nioro au Mali faisaient face à un déficit alimentaire une année sur trois en

moyenne, les forçant à organiser l’approvisionnement en gros depuis des marchés situés plus au sud, tandis que l’ONG APIL, active dans le Plateau Central et le Centre-Nord au Burkina Faso, distribue de l’aide alimentaire dans le cadre de programmes du Programme alimentaire mondial (PAM). Et les agriculteurs doivent fréquemment sauter des repas lors de la période de soudure. Les agriculteurs ne sont pas encore parvenus à l’autosuffisance alimentaire dans toutes les régions, ils restent souvent dépendants de programmes d’approvisionnement.

Quant aux éleveurs pastoraux, si leurs cheptels n’ont pas connu d’hécatombes comparables à celles des sécheresses des années 1970 et 1980 et si leurs troupeaux se sont largement recomposés depuis, leur situation reste fragile. Ils tendent à pratiquer la transhumance plus au sud, dans des zones où la pression foncière liée à l’agriculture est plus forte, ce qui les expose aux conflits avec les agriculteurs. Les pistes à bétail étant fréquemment mises en culture par les agriculteurs, il devient difficile de circuler dans les espaces où la densité de population est forte. Un responsable de l’ONG ONCCP au Niger et un de l’ONG CEPAP au Mali m’ont fait part de tels cas dans la région de Maradi au Niger et dans le cercle de Nioro au Mali, tandis que les travaux de Gonin (2014) montrent des résultats similaires dans le sud-ouest du Burkina Faso.

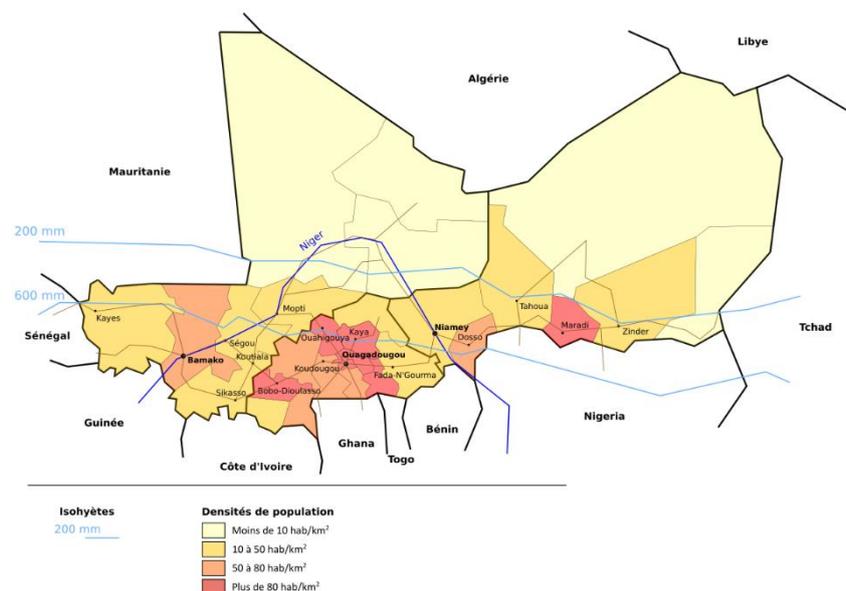


Figure 5. Carte des densités de populations au Sahel central. Tangi Bihan. Sources : INSD, Populationdata.net.

3. Des pays aux forts enjeux démographiques, alimentaires et fonciers

Les trois pays connaissent une forte croissance démographique, liée à leur fort taux de fécondité (5,1 enfants par femme au Burkina Faso, 5,8 au Mali et 6,8 au Niger⁸). Ces pays sont en situation de transition démographique, leur mortalité infantile ayant beaucoup baissé⁹ alors que la fécondité n'a commencé à baisser, lentement, que ces dernières années. Si l'exode rural et la croissance urbaine sont des phénomènes importants, la population rurale continue de croître en raison d'un solde naturel très fort (Losch et Magrin (2016)) : les campagnes ne se « vident » pas, elles continuent de se « remplir ». Les espaces ruraux se densifient (voir figure 6). Dans le même temps, la population urbaine explose. Ce constat pose deux enjeux majeurs : celui de la capacité à répondre à la croissance de la demande alimentaire, en particulier répondre à la demande des urbains, et les enjeux liés au changement d'usage des sols et du foncier.

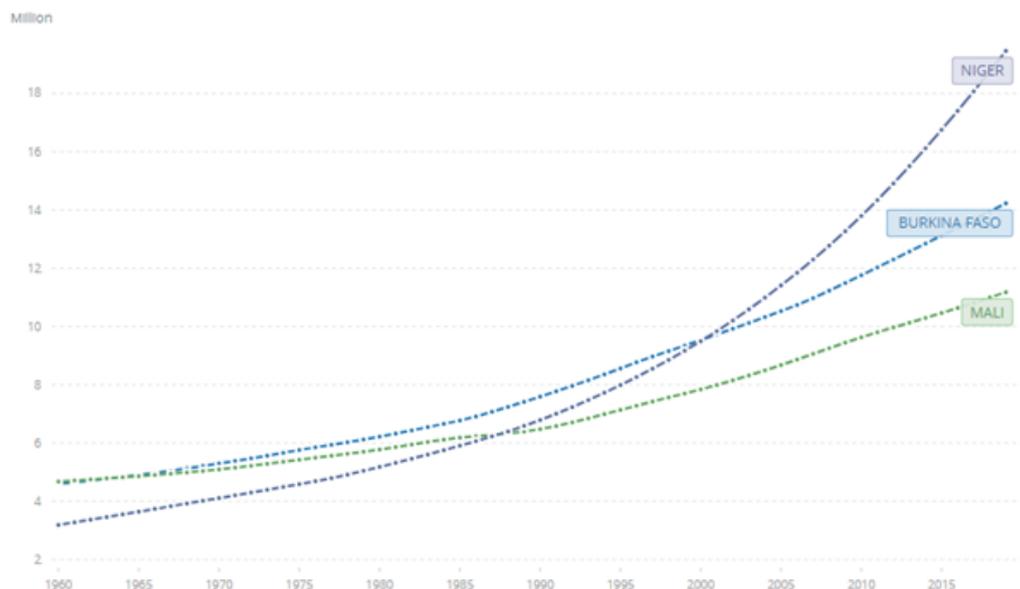


Figure 6. Population rurale dans les trois pays du Sahel central (1960-2019). Source : Banque mondiale.

Bien que ces pays n'aient pas connu de situation de famine depuis celle du début des années 1970, ils connaissent régulièrement des crises alimentaires, telles celle de 2008 ou celle qui a lieu actuellement et depuis quelques années, liée à l'expansion de la crise sécuritaire depuis

⁸ Banque mondiale 2019.

⁹ De 198 pour 1000 en 1990 à 87 en 2019 au Burkina Faso, de 230 à 94 au Mali, de 329 à 80 au Niger, Banque mondiale 2019.

2011¹⁰. La dépendance à l'aide alimentaire reste grande, le PAM fait du Sahel une région d'« urgence »¹¹, en particulier à cause du nombre de déplacés internes qui ne peuvent plus cultiver (voir figure 7). Les causes de ces crises alimentaires sont diverses et complexes. Elles sont loin de se résumer à une insuffisance de la production agricole dans les régions arides. De ce point de vue, tout déterminisme géographique, qui affirmerait que la famine est causée par l'insuffisance de la production, elle-même causée par les contraintes pédologiques et climatiques, est à exclure, bien que ces contraintes soient importantes. Les facteurs déterminants des famines sont davantage d'ordre économique (mauvaise organisation des marchés), social (liens d'entraide, accès aux ressources) ou politique (organisation de l'aide alimentaire) (Janin 2009), à quoi s'ajoutent les conflits armés.

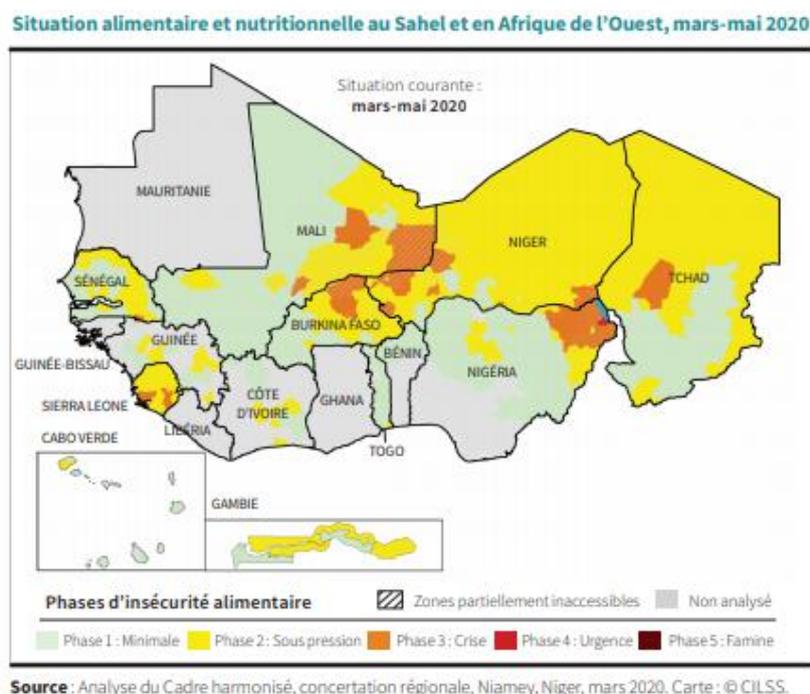


Figure 7. Carte de la crise alimentaire et nutritionnelle au Sahel. Source : CSAO/OCDE 2020.

¹⁰ Il n'existe aujourd'hui pas de définition internationalement reconnue de la famine. Brunel (2002) définit la famine comme une « rupture absolue de l'approvisionnement alimentaire pour des populations entières, qui entraîne à brève échéance la mort alors que rien n'est fait pour interrompre le processus de dénutrition. » L'ONG Action contre la faim définit la crise alimentaire comme des « pénuries d'aliments » qui ne se manifestent « que dans certaines régions au sein d'un pays ou d'un continent sans pour autant affecter tout le pays » et qui se traduit par une situation de malnutrition (<https://www.actioncontrelafaim.org/a-la-une/tout-ce-qu'il-faut-savoir-sur-la-famine/>, consulté le 21/04/2021).

¹¹ Cf. le site Internet du PAM <https://fr.wfp.org/> (consulté le 21/04/2021). Le Sahel y figure dans la rubrique « Urgences ».

Il existe deux approches, qui ne s'excluent pas, pour augmenter l'offre alimentaire afin de répondre à la croissance de la demande : augmenter les rendements et augmenter la quantité de terres mises en culture. Ces deux solutions peuvent être source de désertification, mais les techniques issues de l'agroécologie sont par exemple un moyen d'augmenter les rendements tout en protégeant les sols et la végétation.

La croissance de la population rurale a deux grandes conséquences : le changement d'usage des sols et l'aggravation des tensions foncières. La croissance de la population rurale se traduit principalement par la mise en culture de nouvelles terres comme les espaces forestiers ou pastoraux. Étant donné la faiblesse des rendements et la forte croissance démographique, la division des terres des parents entre les enfants héritiers ne leur permet pas toujours de subvenir à leurs besoins, ceux-ci sont alors forcés d'en mettre de nouvelles en culture.

Si le continent africain a longtemps été vu comme un « réservoir de terres », du fait de son supposé sous-peuplement historique (Blanc, P. 2020), aujourd'hui de nombreuses régions connaissent une situation de saturation foncière, par exemple le Sud-Ouest du Burkina Faso (Gonin 2014). La terre étant « finie » (selon une expression reprise par Gonin (2017)), les tensions foncières s'aggravent entre agriculteurs et entre agriculteurs et éleveurs. D'abord, l'accès à la terre est de plus en plus difficile pour les agriculteurs, en particulier pour les individus marginalisés tels que les femmes (Ordioni 2005 et Ouedraogo 2011), les jeunes (Merlet et *al.* 2019) et les allochtones (Hochet et Arnaldi di Balme 2013). Cette difficulté d'accès à la terre est accentuée par les accaparements fonciers pratiqués par les « nouveaux acteurs » que sont les élites urbaines en quête de terres pour spéculer ou pratiquer l'agrobusiness (Colin et Tarrouth 2017). Ces dynamiques pourraient amener à la formation d'une classe de paysans sans terre dans les prochaines décennies en Afrique (Bouquet 2015).

Les enjeux fonciers sont particulièrement importants pour les éleveurs pastoraux, l'accès aux terres de pâturage étant compromis dans de nombreuses régions. La saturation foncière aboutit à une recomposition de l'espace, d'un espace « polarisé » à un espace « territorialisé ». Benoît (1978, p. 219) en dévoile les conséquences : « *Le passage d'un espace polarisé (ouvert sur l'infini) à un espace territorialisé (fini) se fera assez vite et se fera mal pour le pasteur. Plus exactement, il se fera contre lui. Cela a déjà commencé : périmètres agricoles, projets de ranch, zone de protection du milieu naturel (forêts classées, parcs nationaux).* » (cité par Gonin 2014, p. 61). L'avancée du front agricole se fait au détriment des terres de pâturage,

en particulier des pistes de transhumance, ce qui remet en cause la capacité des éleveurs à circuler et accroît les risques de dégâts champêtres causés par le bétail.

Faut-il voir dans ces phénomènes la validation des théories néo-malthusiennes ? Un raisonnement simpliste pourrait voir dans toutes ces « crises » – alimentaire, environnementale, foncière et sécuritaire – les conséquences de la seule croissance démographique. En suivant Saqalli (2008), il faut insister sur l'importance des multiples facteurs sociaux et institutionnels de ces « crises ». J'ai déjà mentionné que les famines ont davantage des causes économiques, sociales, politiques et sécuritaires qu'agricoles. La conception de la « crise » environnementale qui frapperait le Sahel est largement remise en cause par G. Blanc (2020), qui, à partir de l'étude du cas éthiopien, déconstruit l'idée selon laquelle les populations rurales africaines, en croissance, dégraderaient l'environnement et qui insiste sur la co-construction de l'environnement et des paysages par les populations¹². On ne peut pas expliquer l'aggravation des conflits fonciers et leur résolution par les armes uniquement par l'accroissement des tensions foncières liées à la croissance démographique. Ces violences sont largement liées à l'aggravation des tensions communautaires liées aux crises politiques et à l'affaiblissement des modalités coutumières de résolution des conflits fonciers. Quant à la crise sécuritaire et à l'expansion du djihadisme, elles reposent sur de nombreux ressorts, largement liées à la crise de l'État.

Conclusion du chapitre 1

Le contexte de crise multidimensionnelle¹³, en particulier la crise de l'État, que connaissent les pays du Sahel central est le principal motif justifiant l'internationalisation des politiques de développement et plus spécifiquement des politiques agricoles, secteur d'activité occupant environ 70 à 80 % de la population de ces pays. Le chapitre 2 étudiera comment les politiques de développement agricole et de protection de l'environnement ont évolué d'un modèle stato-centré à un modèle internationalisé et multi-acteur depuis les années 1980, quand le rôle de l'État a été remis en cause par les PAS et quand des organisations internationales

¹² Par exemple, les agriculteurs plantent fréquemment des arbres pour protéger leurs sols. Ce que confirme Saqalli (2008) et est corroboré par une étude (Brandt et al. 2020) sur la forte présence des arbres au Sahel.

¹³ La notion de crise implique une situation transitoire entre deux états d'un système. On peut s'interroger sur la pertinence de cette notion au vu de la profondeur et de l'ancienneté des difficultés politiques, économiques et alimentaires que connaissent ces pays.

dédiées à la protection de l'environnement ont émergé à la suite de la Conférence de Rio de 1992.

Chapitre 2. D'un modèle de développement agricole porté par des « États développeurs » à l'émergence d'un « complexe développeur »

L'histoire des politiques de développement agricole dans les pays du Sahel central peut être divisée en deux grandes périodes correspondant à deux modèles de développement. De la fin de seconde guerre mondiale aux années 1980, cette politique était portée par des États interventionnistes et les enjeux environnementaux étaient absents (1). Puis, à partir des années 1980 et de l'imposition des PAS, le modèle de développement s'appuie sur la mise en place d'une gouvernance internationalisée et multi-acteurs permise par le « redéploiement de l'État » (Hibou 1998). Cette période correspond aussi à l'émergence des grandes problématiques environnementales dans le champ politique – changement climatique et désertification notamment –. Elles ont favorisé ce processus à travers la création de nouvelles institutions internationales et le rôle désormais central joué par les ONG dans la mise en œuvre de ces politiques (2).

1. Des indépendances aux années 1980 : un développement agricole porté par des États interventionnistes

De la fin de la seconde guerre mondiale aux années 1980, période au milieu de laquelle les pays d'Afrique de l'Ouest obtiennent leur indépendance, les politiques de développement étaient largement dirigées par les États, souvent autoritaires, et la notion d'OSC n'existait pas. Les OSC – qui ne portaient pas encore ce nom –, associations héritées de la période coloniale et très actives dans la décolonisation, étaient écartées par les États dans leurs politiques de développement. Malgré toutes ses limites (dépendance à l'aide extérieure, manque d'unité nationale, corruption) l'État hérité de la colonisation est relativement puissant. Il possède un appareil administratif conséquent, appuyé par l'assistance technique de la France, qui lui permet de mener des politiques publiques de développement (Pirrotte 2018). Sa politique vise la « modernisation », c'est-à-dire non seulement le développement des forces productives et la croissance économique, mais également le changement de la société et parmi cela, le changement culturel¹⁴. Cette politique est dans la lignée de l'idéologie de la « mise en valeur » héritée de la colonisation : il s'agit de changer en profondeur les modes de production et d'asseoir la culture de rente afin de générer le maximum de recettes grâce aux exportations.

¹⁴ Cela passe par notamment par la volonté d'imposer l'État face aux autorités coutumières et religieuses et la volonté de construire une unité nationale dépassant les identités ethniques.

Les mots en vogue étaient alors « modernisation », « rattrapage économique », « transfert de technologies » ou « planification », censés sortir ces pays de l'extrême pauvreté.

Trois exemples sont emblématiques de cette politique dans le Sahel central : le développement de la filière coton, l'aménagement de périmètres irrigués et les politiques pastorales. Bien que la culture du coton soit impossible en milieu semi-aride, elle symbolise la conception développementaliste de l'époque. Héritée de la période coloniale, la culture du coton destiné à l'exportation est prônée par les nouveaux États indépendants en quête de devises. Le coton est cultivé surtout au sud-ouest du Burkina Faso et au sud du Mali, mais presque pas au Niger. Mais la monoculture du coton dégrade les sols (Soumaré et *al.* 2020) et cette donnée n'a été prise en compte que tardivement par les gouvernements de ces pays, la priorité étant le développement économique.

Durant la période coloniale, la France a créé de vastes zones d'irrigation. Par exemple, 40 000 ha furent aménagés pour la culture du riz et du coton dans le delta du Niger au Mali. Les États nouvellement indépendants, appuyés par la coopération française, ont repris en charge ces aménagements et ont même cherché à les agrandir via les sociétés d'aménagement, dont l'Office du Niger au Mali, créée dès 1932. Ces sociétés avaient un rôle central : concevoir et contrôler les travaux d'aménagement et d'entretien, encadrer les paysans, gérer l'approvisionnement et le crédit, acheter le paddy, transformer le paddy en riz et vendre le riz. Il s'agit de développer la culture intensive de ces deux produits pour à la fois assurer la sécurité alimentaire et générer des recettes d'exportation (Devèze 2003).

Concernant l'élevage pastoral, le colonisateur le considérait comme un mode de production « archaïque » et a souhaité le moderniser. Il s'agissait d'aménager des espaces pour maîtriser la circulation des animaux au sein de parcours clôturés (ranchs, parcs et stations d'élevage) dans le but de faire croître sa productivité. Mais la priorité était donnée au développement de l'agriculture et les éleveurs pastoraux ont été écartés des milieux humides, contribuant à les rendre plus vulnérables (Bonnet et Guibert 2017).

Mais, dans les faits, tous ces projets n'ont finalement concerné que peu d'agriculteurs et d'éleveurs. L'immense majorité d'entre eux sont restés dans les schémas de l'agriculture familiale et n'ont fait l'objet que de peu de politiques de soutien.

Cette politique de développement menée durant une vingtaine d'années après les indépendances, de 1960 aux années 1980, est marquée par le volontarisme de l'État dans le développement des filières, dans l'aménagement d'espaces productifs et plus largement dans le développement économique. L'État était alors tout puissant, voire autoritaire, bien qu'appuyé par l'assistance technique de l'ancienne puissance coloniale. Ce modèle de développement s'appuyait sur un État centralisateur.

Peut-on pour autant parler d'« État développeur » ? Cette notion est développée par Thurbon (2014) en suivant Johnson (1982) qui l'avait proposée pour analyser le développement du Japon. Selon Thurbon, dans un « État développeur », la priorité des décideurs publics est la croissance économique. Thurbon avance plusieurs critères pour qualifier un État d'« État développeur » : *« une fonction publique méritocratique ; une agence pilote responsable de la planification et de la coordination de la transformation industrielle ; une administration économique relativement bien isolée des pressions politiques susceptibles de compromettre ses facultés de planification à long terme ; des relations institutionnalisées et coopératives entre l'État et le monde des affaires facilitant l'élaboration et la bonne exécution des plans de développement ; et la capacité d'assurer aux activités désignées comme stratégiques un afflux adéquat de ressources. »*

En suivant Bayart (2006), il est clair que les États africains étaient loin de répondre à tous ces critères durant cette vingtaine d'années postindépendances, et ceci pour plusieurs raisons : division de la nation en groupes ethniques, rôle majeur des autorités coutumières et religieuses face à l'État, recrutement des élites sur une base souvent plus ethnique que méritocratique, défaillance de l'administration et corruption, dépendance à l'aide extérieure (et rente de la dépendance)¹⁵. Cependant, la notion d'« État développeur » permet de d'opposer ce modèle de développement fondé sur l'interventionnisme de l'État à celui porté par l'« État néolibéral », qui s'est imposé à partir des années 1980 et que je présenterai en dessous.

Dans ce modèle de développement stato-centré, les préoccupations environnementales étaient pour le moins secondaires. Même si elles existaient depuis la période coloniale –

¹⁵ Bayart signale par ailleurs qu'au Burkina Faso, au Mali et au Niger, la paysannerie a, dans une certaine mesure, échappé à la captation de ses ressources par l'élite au pouvoir, contrairement à la Côte d'Ivoire par exemple.

comme en témoigne la création de parcs forestiers (Blanc, G. 2020) ou les inquiétudes précoces quant à la désertification (Chevalier 1950) –, elles ont été reléguées à la marge face à la priorité donnée au développement économique et à la lutte contre la pauvreté. Ces préoccupations n'émergeront réellement dans les politiques publiques que dans les années 1990, après la Conférence de Rio en 1992.

Le contexte économique puis géopolitique a basculé dans les années 1980-1990 pour les pays d'Afrique : la hausse brutale des taux d'intérêts et l'effondrement des cours des matières premières, dont les produits agricoles, ont causé une forte hausse de la dette extérieure tandis que le déclin puis l'effondrement de l'Union soviétique ont permis au néolibéralisme de s'imposer, en particulier dans les IFI – Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale (BM) – à travers le « Consensus de Washington ».

2. Des années 1980 à aujourd'hui : le « redéploiement de l'État », l'émergence d'un « complexe développeur » et d'un « mode de gouvernance développementiste »

Ce changement de contexte dans les années 1980 conduit les IFI à conditionner leur aide financière à l'adoption des PAS, qui contiennent des réformes visant la bonne gouvernance d'États défaillants. Les PAS ont trois principaux objectifs : le retour à l'équilibre budgétaire, de la balance commerciale et de la balance des paiements. Pour les atteindre, ils s'appuient sur ces trois principes : la réduction des dépenses publiques, la libéralisation de l'économie (réduction des interventions de l'État, privatisation des entreprises, libéralisation des prix) et l'ouverture aux marchés internationaux. Il s'agit d'imposer le modèle de l'« État néolibéral » (Thurbon 2014) dans la gestion de l'économie, de passer d'un modèle économique de développement fondé sur l'interventionnisme de l'État à un modèle fondé sur le libéralisme économique.

Cette doctrine économique permet l'émergence d'un nouveau contexte institutionnel : de nouveaux acteurs émergent ou voient leur rôle s'agrandir aux échelles internationale et locale. À l'échelle internationale, les IFI et les bailleurs de fonds prennent une importance nouvelle grâce à la dépendance financière des États, d'autant plus que leurs marges de manœuvres budgétaires et commerciales sont réduites par les PAS. Les entreprises multinationales bénéficient aussi largement de la privatisation des entreprises publiques et des partenariats public-privé, tandis que les grandes ONG internationales reprennent des fonctions de l'État notamment dans les secteurs de la santé ou de l'environnement.

C'est aussi l'époque où les préoccupations environnementales émergent sur la scène mondiale. La Conférence de Rio est organisée en 1992 et accouche de trois conventions internationales sur l'environnement : la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Convention sur la diversité biologique (CDB), toutes deux adoptées lors du Sommet de la Terre, et la CNULCD, adoptée en 1994. Ces conventions se réunissent à un rythme annuel ou bisannuel et ont plusieurs fonctions. La première est l'organisation de conférences des parties (COP), espaces de négociations dans lesquels des textes – non contraignants – sont adoptés, fixant des objectifs nationaux de préservation de l'environnement (réduction des émissions de gaz à effet de serre, réduction de la désertification, etc.). La deuxième est, partant du principe que les pays développés ont une responsabilité historique dans la dégradation de l'environnement, de favoriser la levée de fonds dans les pays développés pour soutenir les efforts des pays en développement dans leurs projets de préservation de l'environnement. La troisième est de favoriser le développement des connaissances scientifiques sur les problématiques liées à ces trois conventions.

De nouveaux acteurs apparaissent également à l'échelle locale. Les années 1990 voient l'émergence des politiques de décentralisations, réclamées par les OSC et inscrites dans les PAS. Elles sont la conséquence de la vague de démocratisation que connaît la sous-région durant cette période. La décentralisation était une demande forte de la société civile, qui réclamait plus de démocratie locale et plus d'autonomie face à des États souvent autoritaires qui cherchaient à imposer leurs programmes de modernisation au détriment des spécificités locales. En ce sens, la décentralisation est un moyen pour les acteurs locaux en milieu rural, en particulier les chefs traditionnels, de prendre du pouvoir face à l'État. En particulier, au Mali et au Niger la décentralisation fut un moyen de résoudre la crise touarègue qui touche le nord de ces deux pays, les Touaregs demandant plus d'autonomie politique (Marie et Idelman 2010). La décentralisation fut aussi portée par les IFI dans le cadre des PAS, étant perçue comme un moyen de renforcer la démocratie et de réduire la corruption.

Les collectivités territoriales sont alors créées¹⁶ et jouent un rôle désormais central dans la préservation de l'environnement et dans la gestion du foncier. Les domaines des collectivités

¹⁶ Région et commune au Burkina Faso (la province étant un échelon de déconcentration) ; région, cercle et commune au Mali ; région, département et commune au Niger.

ont été créés, qu'elles sont chargées à la fois de préserver et de mettre en valeur, notamment les espaces forestiers et pastoraux. Ceci est inscrit dans les plans de développement et les schémas d'aménagement qu'elles adoptent et doivent mettre en œuvre. Concernant la gestion du foncier, ce sont en particulier les communes qui jouent désormais un rôle important. Des commissions foncières y ont été créées ainsi que dans les villages. Ces commissions sont chargées de constater les droits fonciers, de délivrer les attestations de détention coutumière et de régler les litiges fonciers. Mais ces transferts de compétence ne s'accompagnent pas des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions et les plans de développement, les schémas d'aménagement ou les commissions foncières ne sont pas nécessairement effectifs à tous les échelons (Hochet 2014, Bron Saïdatou 2015).

Les ONG locales prennent également une importance considérable. Si la littérature scientifique les mentionne comme des acteurs centraux dans les pays en développement, elles ne font l'objet que de peu d'études spécifiques sur leur rôle, leurs moyens et leurs thématiques d'interventions. En particulier, on trouve peu d'études sur les ONG impliquées sur les thématiques agricoles. On peut cependant signaler la thèse de Grégory Enée (2007) sur les ONG au Burkina Faso. Il indique que les ONG internationales ont afflué au Burkina Faso pour faire face aux sécheresses des années 1970. Puis, d'un objectif humanitaire et caritatif, elles se sont ouvertes aux projets de développement. Cette période voit aussi de petites associations locales d'appui aux populations se structurer en ONG plus importantes capables de monter des projets et de capter des financements provenant pour l'essentiel d'acteurs étrangers.

Ces ONG locales jouent aujourd'hui un rôle central dans la fabrique et surtout dans la mise en œuvre sur le terrain des politiques agricoles et environnementales. Leur rôle s'articule fortement à celui des collectivités locales. Les ONG aident les collectivités, en particulier les communes, à mettre en œuvre leurs prérogatives, par exemple en formant les agents des commissions foncières et en accompagnant la résolution des litiges fonciers ; les projets des ONG s'inscrivent le plus souvent dans les plans de développement des communes, même si ceux-ci ne sont pas toujours bien ficelés.

Les organisations de producteurs et les coopératives agricoles ont également vu leur importance se renforcer. Pour reprendre l'exemple des aménagements hydro-agricoles évoqué plus haut, on constate que les représentants des producteurs ont été associés à la

gestion des sociétés d'aménagement, lesquelles se recentrent sur cette fonction. Les activités en aval de la production, comme la production de paddy, sont privatisées tandis que les fonctions d'appui aux organisations de producteurs ont été externalisées et confiées à des centres de prestation de services. Le choix des cultures et la commercialisation ont été libéralisés (Devèze 2003, Bazile et al. 2020).

Cette politique et l'émergence de ces nouveaux acteurs situés aux échelles internationale et locale se traduisent par un changement de la position de l'État dans le complexe développeur. Cette notion, avancée par Pirotte (2011), en suivant Guichaoua (1998), désigne un « *enchevêtrement d'agences nationales et internationales, d'ONG locales ou multinationales, d'experts, de lobbyistes, chargés de la définition, de la mise en application, de la gestion ou de l'évaluation des projets et programmes de développement* », mis en place à la suite de « *[l]'échec des premières décennies du développement et [de] la remise en cause de l'État développeur* ». L'État, qui était l'acteur central dans le développement, se « redéploie » (Hibou 1998) en s'articulant, au-dessus de lui, aux institutions internationales, aux bailleurs de fonds et aux grandes ONG internationales et, en dessous de lui, aux collectivités territoriales, aux ONG locales et aux organisations de producteurs.

C'est un changement de modèle de développement : on passe d'un modèle fondé sur les plans, biens qu'ils ne soient pas totalement abandonnés, à un modèle centré sur les projets de développement. Olivier de Sardan (2021) propose une typologie des « modes de gouvernance » : bureaucratique-étatique, développementiste, communal, associatif, chefferial, religieux, marchand et mécénal. Ces idéaux-types (qui s'enchevêtrent dans la réalité) sont fondés sur l'acteur qui délivre le service et sur la redevabilité qui en découle (voir figure 8). La question de la redevabilité est très importante : dans ce contexte institutionnel qui voit se multiplier les acteurs intervenants dans le champ du développement et en particulier du développement agricole, qui est redevable de quoi et à qui ? La confusion née de la multiplication des acteurs du développement rend cette question complexe.

Le mode de gouvernance développementiste « *contribue de façon significative à faire fonctionner les services publics à travers les financements, une expertise et une assistance technique, tout en subventionnant divers secteurs de la société civile* » (Olivier de Sardan 2021, p. 223). Il est aujourd'hui dominant dans les pays sous régime d'aide (Lavigne Delville 2016). Il implique une grande diversité d'acteurs que j'ai identifiés plus haut dans le complexe

développeur. Ce mode de gouvernance repose en premier lieu sur les bailleurs et les institutions internationales qui, pour une large part, imposent leurs modèles (participatifs, anti-corruptifs, *empowerment* des femmes, etc.) aux États et à leurs ONG partenaires au Sud, qui elles-mêmes vont répliquer ces modèles au sein des communautés auprès de qui elles interviennent, ce qui induit souvent de grands malentendus en raison des attentes fort différentes des divers acteurs. Ce mode de gouvernance existe depuis les indépendances, mais il a pris une importance considérable depuis les PAS, quand les États se sont redéployés et ont abandonné une large part de leurs prérogatives en matière de développement. Il repose essentiellement sur le « projet » de court terme (2 à 5 ans en moyenne). Ce qui caractérise le mode de gouvernance développementiste, c'est le manque de coordination des projets, rôle qui était dévolu à l'État dans le modèle de l'« État développeur ». Par conséquent, les projets, situés en dehors de toute planification large du développement, sont autant d'« enclaves » spatiales et temporelles : ils ont une portée spatiale et temporelle limitée, souvent sans continuité, et des effets pervers comme la perte d'initiative des acteurs locaux (Olivier de Sardan 2021).

Cette multiplication des acteurs dans le champ du développement contribue même à remettre en cause la notion de « politique publique » dans les pays sous régime d'aide, qui laisse entendre que l'État est au cœur du processus. On préfère la notion d'« action publique », qui place l'État comme un acteur parmi d'autres au sein du complexe développeur. *« Dans les pays « sous régime d'aide », l'action publique prend des formes spécifiques. Elle est, plus qu'ailleurs, « multi-acteurs », internationalisée. Elle est aussi extravertie. »* (Lavigne Delville 2017). L'action publique est ainsi très fragmentée et les ONG et les bailleurs y ont désormais un rôle majeur.

Enfin, l'approche « 3D » (défense, diplomatie, développement) portée la France et l'Agence française de développement (AFD) au Sahel cherche à intégrer fortement les questions de développement aux questions de sécurité. Elle repose sur l'idée selon laquelle les projets de développement, parmi lesquels les projets de soutien à l'agro-sylvo-pastoralisme, est un moyen de lutte contre le djihadisme et, dans un second temps, un moyen de lutte contre l'émigration des populations vers l'Europe. Mais cette approche est également un moyen de coordonner les projets de l'AFD dans la région, à travers l'Alliance Sahel. Ainsi, on remarque

que quand coordination des projets il y a, il n'est pas le fait des États sahéliens mais des bailleurs.

Mode de gouvernance	Institutions et acteurs engagés	Articulation avec les autres modes de gouvernance	Redevabilité
Bureaucratique-étatique	États	Financé en partie par les acteurs du mode développementiste. Délègue une large part de ses prérogatives aux modes communal, associatif, chefferial et marchand.	i. Représentative : ils rendent des comptes aux électeurs (populations). ii. Hiérarchique : ils rendent des comptes à leurs bailleurs (IFI et agences de coopération).
Développementiste	IFI (BM, FMI), agences de coopération des États partenaires (AFD, GIZ), organisations onusiennes (FAO, CNULCD), divers fonds (FEM), ONG du Nord	Finance, appuie et impose ses modèles aux modes de gouvernance étatique-bureaucratique, communal et associatif.	i. Hiérarchique : ils rendent des comptes à leurs bailleurs (institutions qui les financent pour les ONG du Nord, États et mécènes pour les autres institutions).
Communal	Communes	Principe de subsidiarité avec le mode étatique-bureaucratique. Intègre le mode chefferial tout en étant en concurrence avec lui. Appuie et est appuyé par le mode associatif.	i. Représentative : ils rendent des comptes aux électeurs (populations). ii. Hiérarchique : ils rendent des comptes à l'État.
Associatif	ONG du Sud, diverses associations et groupements locaux (groupements de producteurs, comités de gestion)	Financé par le mode développementiste. Appuie et est appuyé par le mode communal. Collabore avec la mode chefferial tout en lui faisant concurrence. Fait concurrence au mode marchand.	i. Représentative : ils rendent des comptes aux populations bénéficiaires. ii. Hiérarchique : ils rendent des comptes aux bailleurs.
Chefferial	Chefs coutumiers	Dominant au sein des villages où le mode communal est peu présent. Est intégré au mode communal tout en étant en concurrence avec lui. Collabore avec le mode associatif tout en étant concurrencé par lui.	Formellement, ne rendent de compte à personne.
Marchand	Entreprises privées (y compris à l'échelle villageoise avec la délégation de service public pour la gestion des forages par exemple)	Prérogatives déléguées par le mode étatique-bureaucratique. Financé en partie par le mode développementiste. Est concurrencé par le mode associatif.	Hiérarchique : ils rendent des comptes à leurs propriétaires et à l'État ou aux communes en cas de délégation de service public.

Figure 8. Tableau synthétique de la typologie des modes de gouvernance. Adapté par Tangi Bihan d'après Olivier de Sardan (2021).

Conclusion du chapitre 2

Les politiques de développement agricole au Sahel central sont aujourd'hui largement internationalisées et multi-acteurs. La préservation et la restauration de l'environnement ont acquis un rôle central depuis la Conférence de Rio de 1992. Aujourd'hui, la « lutte contre la désertification » apparaît comme étant le principal objectif environnemental et socio-économique au Sahel central, et est portée par une constellation d'acteurs allant d'organisations internationales telles que la CNULCD et la GMV aux ONG, en passant par les États et les bailleurs de fonds. Le chapitre 3 montrera que la « lutte contre la désertification » est ainsi un exemple emblématique du mode de gouvernance développementiste.

Chapitre 3. La lutte contre la désertification, entre international, national et local

La désertification est d'abord un concept scientifique. Elle désigne la dégradation des terres en zone sèche par des causes climatiques et anthropiques. Pour lutter contre ce phénomène néfaste pour les productions agro-sylvo-pastorales, les communautés villageoises, les chercheurs et les ONG ont inventé et diffusé des techniques de gestion durable des terres et de restauration de la végétation (1). Mais, au vu de l'émergence de la notion de « lutte contre la désertification » sur la scène publique, on peut dire que ce concept est désormais avant tout un concept d'action publique, qui se déploie dans des « arènes » situées à toutes les échelles, de l'international au local, et qui impliquent une constellation d'acteurs, dont les ONG sont une pièce essentielle (2). L'importance acquise par les ONG dans ces arènes et plus largement dans l'action publique leur permet d'influer sur les projets la mettant en œuvre, par exemple pour favoriser une meilleure intégration du pastoralisme dans la GMV (3).

1. La « désertification » et la « lutte contre la désertification »

La CNULCD définit la désertification comme la « *dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et sub-humides sèches suite à de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines* » (CNULCD 1994). Cette définition est très générale, elle ne précise pas quels sont les facteurs climatiques et anthropiques de la désertification et surtout elle ne les hiérarchise pas. En revanche, cette définition a ceci d'intéressant : elle rappelle que la désertification est le nom donné au processus de dégradation des terres en zones arides, semi-arides et sub-humides, et pas une hypothétique « avancée du désert » qui n'existe pas (CSFD 2005). La principale conséquence de la désertification est l'appauvrissement des sols et la baisse des rendements agricoles, ce qui en fait un enjeu majeur au Sahel.

Mugelé (2018) a refait l'histoire de la notion. Elle a émergé durant la période coloniale, quand divers chercheurs – botanistes, climatologues, etc. – ont débattu sur ses causes, les uns voyant dans le déboisement et l'érosion des sols qui en découle les principales causes, les autres estimant que la variabilité du climat en est la principale responsable. Cette notion est revenue sur le devant de la scène à la suite des sécheresses des années 1970-1980 au Sahel. Mugelé rappelle aussi toute l'ambiguïté de la notion : la désertification est-elle la dégradation des terres ou la dégradation de la végétation ? Bien que les deux soient interdépendants, cette

ambiguïté comporte de forts enjeux en termes d'intervention : dans le cadre de la GMV, les interventions ont d'abord surtout porté sur le reboisement dans l'hypothèse que la désertification est d'abord une question de végétation ; tandis qu'aujourd'hui une très grande part des interventions concernent le soutien à l'agriculture, qui certes peut être source de déboisement mais qui peut aussi protéger les sols grâce à des pratiques de gestion durable des terres.

La question de l'échelle d'analyse importe : faut-il considérer la désertification à l'échelle régionale ou à l'échelle locale ? Dans les deux cas, les interprétations quant aux causes de la désertification diffèrent. L'analyse à l'échelle régionale laisserait penser que les facteurs climatiques et le déboisement prédominent, tandis que l'analyse à l'échelle locale privilégie les facteurs anthropiques tels que les mauvaises pratiques agricoles. D'abord, peut-on considérer que le facteur climatique est la principale cause de la désertification ? Si les facteurs climatiques ont une importance indéniable, ils ne peuvent pas être considérés comme les principaux responsables de la dégradation des sols. Le climat a connu des variations importantes au cours du temps au Sahel. Si les sécheresses des années 1970-1980 ont effectivement été sources de dégradation des terres, le Sahel connaît depuis une phase de reprise des précipitations, certes plus inconstantes. Dardel (2014) montre que cette reprise des précipitations a suscité le reverdissement du Sahel à l'échelle régionale, ce qui, et elle insiste là-dessus, n'est pas contradictoire avec des dégradations de sols ou de végétation à l'échelle locale. Les deux théories – désertification et reverdissement – ne sont donc pas irréconciliables, elles s'articulent en fonction de l'échelle d'analyse. Pour cette recherche, on considère la désertification comme le phénomène de dégradation des sols à l'échelle locale causé par des pratiques agro-sylvo-pastorales néfastes pour eux, car c'est l'échelle d'intervention des ONG étudiées. Si ces pratiques agro-sylvo-pastorales contribuent à dégrader les sols ou la végétation, elles obéissent à d'autres rationalités pour les producteurs, en particulier la nécessité d'assurer une production suffisante pour subvenir à leurs besoins¹⁷.

¹⁷ Hilou (thèse en préparation) montre que ces pratiques obéissent à la nécessité d'assurer une production suffisante chaque année, que les producteurs agissent rationnellement en fonction du prix des intrants chimiques et des autres facteurs de production et que les pratiques d'agroécologie sont longues à adopter et qu'elles se traduisent fréquemment par une baisse de la production les premières années. Ce constat est partagé par un responsable de l'ONG AVSF lors d'un entretien.

Quelles sont ces pratiques néfastes pour les sols ? La dégradation des terres agricoles est causée principalement par la surexploitation de sols pauvres (liée souvent à la croissance démographique et à la mise en culture de nouvelles terres), la salinisation par une irrigation mal maîtrisée, la réduction des jachères et l'absence d'aménagements anti-érosifs. Concernant les terres de pâturage, la question a longtemps été controversée. Si certains auteurs voient dans le surpâturage une cause majeure de désertification (Ozer et *al.* 2010), la plupart estiment aujourd'hui que le pastoralisme est non seulement un mode de production adapté au climat sahélien, mais qu'il est source de régénération de la végétation, grâce notamment à sa capacité à disperser les graines, et que le surpâturage est très localisé et lié principalement à la sédentarisation ou au stationnement des troupeaux (CSFD 2012). La dégradation des forêts est, elle, surtout causée par la surexploitation du bois de chauffe et à l'avancée du front agricole.

À partir de ces pratiques néfastes pour les sols, on peut déterminer celles qui protègent les sols de la dégradation voire qui permettent de les restaurer. Ces techniques sont souvent relativement anciennes, elles peuvent toucher directement à la gestion de la fertilité des sols ou plus largement à la protection des parcelles contre l'érosion. Les plus connues sont le zaï (creusement d'un trou d'environ 20 cm de diamètre pour y insérer de la matière organique), la demi-lune (creusement d'un trou de plusieurs mètres de diamètre dans le sens de la pente), le cordon pierreux (mise en place d'une bande de pierres perpendiculairement à la pente) ou les bandes enherbées (mise en place de bandes d'herbes entre les cultures). Le zaï et la demi-lune permettent notamment au sol de mieux absorber et retenir l'eau de pluie, le cordon pierreux et les bandes enherbées de limiter l'érosion hydrique. En plus des techniques de lutte contre l'érosion, il existe des techniques de gestion de la fertilité des sols et de lutte contre les parasites, tels que l'association ou la rotation des cultures.

Tout ceci montre la nécessité de dépasser la vision caricaturale et catastrophiste développée dans la presse et parfois dans les institutions internationales, selon laquelle l'homme, et plus encore avec la croissance démographique, serait source de dégradation de l'environnement. Ce discours a bien été déconstruit par G. Blanc (2020), qui remet en cause l'idée selon laquelle les communautés locales seraient les principales responsables de la dégradation de l'environnement. Il est nécessaire de dépasser cette opposition nature/culture en rappelant

que l'homme peut être à la fois source de dégradation et de restauration des milieux, et que ceci dépend d'abord des pratiques agro-sylvo-pastorales que les producteurs adoptent.

2. La lutte contre la désertification dans les arènes internationales, nationales et locales

Malgré ces controverses scientifiques autour de la notion de désertification et le fait qu'elle soit largement relativisée par la communauté scientifique, le discours catastrophiste, selon lequel 40 % des terres disponibles seraient menacées à l'échelle mondiale (GTD 2017), perdure à son sujet. Cette vision catastrophiste est largement reprise et diffusée par la presse et les politiques. Ce discours catastrophiste sur la désertification, qu'on peut lier à celui porté sur la démographie ou l'insécurité dans la sous-région, est avant tout un discours politique et doit être considéré comme tel.

Par ce processus d'appropriation par les politiques et par la presse, la « désertification », de concept débattu par les scientifiques, devient un objet d'action publique. Il devient un motif de création d'institutions à différentes échelles, qui reproduisent et alimentent le discours catastrophiste : la CNULCD à l'échelle mondiale, la GMV à l'échelle régionale et les ONG aux échelles internationales et locales. En ce sens, la « lutte contre la désertification », est un parfait exemple d'objet d'action publique approprié par le complexe développeur et pris en charge par le mode de gouvernance développementiste.

Ces institutions, situées à différentes échelles, sont autant d'« arènes » dans lesquelles se déploient des rapports de force entre des acteurs hétérogènes (politiques, associatifs, experts, bailleurs) et aux intérêts convergents ou contradictoires, pour déterminer notamment les problèmes politiques, les solutions à adopter, les rôles et budgets alloués aux différents acteurs. Une des particularités des pays sous régime d'aide, dont l'action publique est largement extravertie et internationalisée, est la multiplicité de ces arènes et la complexité de l'action publique qui en découle (Lavigne Delville 2016).

À l'échelle internationale, les deux principales arènes sont la CNULCD et la GMV, deux institutions largement portées par les États sahéliens et leurs OSC. Une première remarque s'impose : contrairement à une vision simpliste du monde du développement, selon laquelle les pays sous régime d'aide ne seraient que les exécutants de projets décidés au Nord, les États du Sud et leurs OSC sont en mesure de prendre des initiatives et de les imposer à l'agenda à l'échelle internationale. Ainsi, ces deux institutions sont des instruments

d'extraversion, définis comme des « *dispositif[s] à la fois technique[s] et socia[ux] qui organise[nt] des rapports sociaux permettant aux acteurs politiques et économiques locaux de capter un ensemble varié de ressources exogènes, et notamment financières* » (Leblond 2017, p. 253). Et cette stratégie semble porter ces fruits, comme en témoigne l'annonce faite par le président français Emmanuel Macron, lors du *One Planet Summit* du 11 janvier 2021, d'investissements à hauteur de 14 milliards d'euros sur 5 ans dans le cadre de l'« accélérateur de la Grande muraille verte ».

À l'échelle nationale, les principales arènes sont les gouvernements et les parlements, où sont décidées les politiques publiques. Y sont déterminés notamment des plans d'action pour la mise en œuvre des engagements pris à la CNULCD et à la GMV. Cette multiplication des arènes contribue à multiplier les plans d'action à l'échelle nationale – les plans d'actions de lutte contre la désertification (PAN-LCD) et les plans d'actions de mise en œuvre de la GMV (PAN-GMV) ont sensiblement les mêmes objectifs – rendant difficilement lisible l'action publique. Mais ces plans d'action ne peuvent avoir qu'une influence limitée sur la mise en œuvre de projets sur le terrain, étant donné que les États ne peuvent financer que très partiellement leur exécution et que les bailleurs financent directement les ONG, selon des priorités qu'ils ont eux-mêmes établies.

À l'échelle locale, les collectivités et les villages sont souvent en concurrence pour attirer les projets de développement portés par les ONG et liés à ces plans d'action. Par exemple, dans le cadre du projet « Les communautés reverdissent le Sahel », mis œuvre au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal, le responsable de l'ONG burkinabè MARP m'a indiqué que sa structure informait les maires des communes situées dans sa zone d'intervention habituelle, ici dans la province du Zandoma, et qu'ensuite c'est aux villages de manifester leur intérêt pour le projet et de candidater pour qu'il se déploie chez eux. La concurrence est similaire à l'échelle des individus : l'ONG burkinabè Tiipaalga intervient dans les villages pour présenter son modèle de mise en défens et de régénération naturelle assistée (RNA) et c'est ensuite aux villageois de soumettre leur candidature et de prouver leur besoin et leur motivation pour ensuite être sélectionnés et accompagnés par l'ONG. De plus, les communes sont censées disposer de plans d'aménagement ou de plans de développement. Mais, d'une part, ces plans n'existent pas dans toutes les communes et, d'autre part, elles ne disposent pas des budgets nécessaires

à leur application. Donc, de la même manière que les États avec leurs plans d'action, les communes sont réduites à essayer d'attirer ou de susciter des projets.

Dans le cadre du complexe développeur et du mode de gouvernance développementiste, les ONG jouent un rôle majeur non seulement dans la mise en œuvre de l'action publique par l'exécution de leurs projets, mais également dans la fabrique de l'action publique. Dans ce cadre, elles mettent en place des stratégies de plaidoyers portés dans les arènes internationales et nationales principalement. Mais les ONG sont souvent trop faibles individuellement pour peser dans les négociations nationales et internationales, d'où leur stratégie de se regrouper au sein de plateformes ou de réseaux nationaux (SPONG, REFEDE, CNCOD, GTD) et internationaux (ReSaD). Ces plateformes et ces réseaux sont aujourd'hui pleinement intégrés par les gouvernements, la CNUCLD, au sein de laquelle il existe un « panel des OSC », et la GMV.

Les responsables du SPONG, du REFEDE et du CNCOD sont régulièrement consultés par leurs gouvernements lors de la préparation des projets de loi sur l'environnement et l'agriculture (ainsi que dans d'autres domaines, notamment la santé publique pour le SPONG ou les questions de genre pour le REFEDE) et le SPONG assure le suivi et l'évaluation de politiques publiques au Burkina Faso. À l'échelle internationale, le ReSaD a porté des plaidoyers en faveur d'une meilleure intégration des problématiques pastorales au sein de la GMV.

3. Le pastoralisme comme objet de plaidoyer dans l'arène de la GMV

Comme le souligne Mugelé (2018), la GMV est à l'origine essentiellement un projet de reboisement qui a pour conséquence d'exclure les éleveurs pastoraux de nombreuses ressources fourragères par la mise en défens d'espaces forestiers. L'élevage pastoral est encore aujourd'hui perçu comme nuisible au reboisement et à la pousse des jeunes plants. Il y aurait donc une contradiction dans les usages de l'espace entre la protection des forêts et le développement de l'élevage. De plus, cette contradiction repose sur un usage et une appropriation différents de l'espace. Une forêt est un espace localisé, approprié par les communautés sédentaires qui l'exploitent, tandis que les éleveurs pastoraux ont un usage réticulaire de l'espace (Rétaillé (2005) parle d'« espace mobile ») qu'ils s'approprient moins. Ainsi leur présence dans les forêts est essentiellement perçue comme un facteur d'échec des stratégies de reboisement. Tandis que la mise en défens des forêts est, pour les éleveurs, un facteur de raréfaction des ressources pastorales.

Mais cette situation de marginalité de l'élevage pastoral au sein de la GMV est en train d'évoluer. De nombreux acteurs issus des OSC et plaidant en faveur de l'intégration de l'élevage pastoral ont su se mobiliser pour améliorer l'intégration du pastoralisme au sein de la GMV. Le réseau Bilital Maroobé, regroupant des organisations d'éleveurs et de pasteurs et créé en 2010 pour favoriser la transhumance transfrontalière, s'est vite mobilisé pour valoriser le rôle de l'élevage pastoral dans la lutte contre la désertification en soulignant l'adaptation de ce mode de production aux contraintes environnementales du Sahel. Ces dernières années, de nombreux ateliers, rencontres et conférences ont été organisés sur ce thème – des ateliers régionaux organisés à Nouakchott en 2017 et à Niamey en 2018 par le ReSaD¹⁸, une conférence organisée par l'UICN et le CARI en 2019 par exemple – et semblent porter leurs fruits, au moins dans les discours. Dans un papier de position publié en 2019, le ReSaD plaide : « *La Grande Muraille Verte doit défendre un décloisonnement des politiques publiques et faciliter ainsi la prise en compte du pastoralisme au niveau national sur les secteurs de l'environnement et de l'élevage, articulés au secteur agricole* » et qu'« *En tant qu'Initiative régionale, la GMV doit initier des projets transfrontaliers et porter les messages permettant de déployer un cadre à l'échelle régionale facilitant le développement du pastoralisme transfrontalier.* »

Rappelons que la GMV est davantage une initiative éclatée et dépendante des multiples projets mis en œuvre par les ONG dans les différents pays, qu'un projet unifié et uniformément déployé dans tous les pays. Après l'échec des premiers grands projets de reboisement et l'émergence de la problématique du djihadisme, la GMV s'est réorientée vers des projets de territoires intégrés. Ces projets intègrent aujourd'hui davantage la question du pastoralisme, notamment pour sécuriser les parcours de transhumance, favoriser l'accès aux ressources en eau et en fourrage et prévenir les conflits fonciers avec les agriculteurs. La limitation de ces conflits ainsi que le développement économique promis par la GMV sont perçus par les bailleurs, notamment la France, comme un moyen de dissuader les populations de s'enrôler dans les groupes djihadistes. Monique Barbut, ex-secrétaire exécutive de la CNULCD et ancienne présidente du Fonds pour l'environnement mondial, déclare « *si vous*

¹⁸ Organisés dans le cadre des projets « FLEUVE » et « Réduire les écarts dans la Grande Muraille Verte », financés par l'Union européenne et le Fonds pour l'environnement mondial.

donnez des moyens aux gens de vivre, de nourrir leur famille, partir vers des activités plus illégales c'est beaucoup moins tentant que lorsqu'on n'a strictement rien »¹⁹.

Malgré ces avancées, le pastoralisme reste malgré tout peu pris en compte. La transhumance transfrontalière reste une grande problématique pour les éleveurs pastoraux. La décision unilatérale prise par la Mauritanie au printemps 2020 de fermer ses frontières avec le Sénégal et le Mali en raison de la pandémie de Covid-19 témoigne du manque de prise en compte du pastoralisme transfrontalier dans la politique publique et du manque de coordination entre les États dans leurs prises de décision. Tandis qu'à l'échelle des projets des ONG, notamment des projets de préservation des forêts, l'élevage reste plutôt marginalisé. Les techniques de mise en défens demeurent, et les chartes foncières édictées par les populations pour la protection des forêts incluent fréquemment des dispositions interdisant la « divagation des animaux ». C'est le cas de deux chartes foncières mise en place dans le cadre de projets portés par l'ONG Tree Aid au Burkina Faso.

Conclusion du chapitre 3

L'objet politique « lutte contre la désertification » est un objet complexe, qui intervient à toutes les échelles (internationales, nationale, locale). La question scientifique de la dégradation des terres au Sahel a été reprise par les OSC puis les États pour en faire un objet politique. La CNULCD et la GMV sont emblématiques de ces arènes internationales contribuant à construire la « lutte contre la désertification » comme une priorité d'action publique. La GMV, innovation institutionnelle, est à la fois une vitrine pour rendre visible la lutte contre la désertification et un moyen de catalyser les financements des bailleurs. Ces deux institutions illustrent l'internationalisation des politiques de développement et de protection de l'environnement. Les ONG y jouent un rôle important et peuvent influencer sur les projets en y faisant émerger, à travers des actions de plaidoyers, des problématiques telles que l'intégration du pastoralisme. Mais le rôle des ONG est avant tout de mettre en œuvre des projets de développement et de préservation de l'environnement, comme le chapitre 4 le montrera.

¹⁹ France Culture, « La grande muraille verte, clef de l'avenir de l'Afrique », 9 avril 2021.

Conclusion de la première partie

Cette première partie a montré que la crise multidimensionnelle que connaissent les pays du Sahel central est un motif d'internationalisation des politiques de développement. Ce contexte ainsi que l'émergence des problématiques environnementales sur la scène internationale depuis les années 1990 et la création d'institutions chargées de la lutte contre la désertification, la CNULCD et la GMV, ont favorisé le déploiement d'un mode de gouvernance développementiste, dans lequel les ONG jouent un rôle majeur. La deuxième partie étudiera plus en détail comment les ONG contribuent à la lutte contre la désertification dans le cadre des projets qu'elles mettent en œuvre.

Deuxième partie. La lutte contre la désertification dans les projets de développement de l'agro-sylvo-pastoralisme des ONG

Dans le cadre du mode de gouvernance développementiste, les ONG jouent un rôle majeur dans le développement agricole des pays sahéliens, et particulièrement dans la lutte contre la désertification. Pour autant, bien qu'elles soient regroupées au sein de plateformes dont le rôle est de coordonner leurs actions, les ONG sont très inégalement dotées en moyens financiers et humains, ce qui limite la portée de leurs projets. Surtout, la lutte contre la désertification n'est qu'un aspect des projets de développement agricole qu'elles mettent en œuvre (chapitre 4). À partir de l'analyse des projets mis en œuvre par les ONG que j'ai enquêtées, je dégage une typologie des projets de lutte contre la désertification : les projets agricoles, les projets pastoraux et les projets forestiers (chapitre 5). Enfin, l'analyse de la gestion par projet permet d'identifier de nombreuses limites à leur efficacité, notamment en raison de la différence de temporalité entre la longue durée nécessaire à la lutte contre la désertification et le temps court dans lequel s'inscrivent les projets (chapitre 6).

Chapitre 4. La lutte contre la désertification au Sahel central : le rôle majeur des ONG

Bien que leur rôle soit majeur dans le développement agricole et la lutte contre la désertification au Sahel, et bien que la lutte contre la désertification soit devenue une question environnementale majeure dans les institutions internationales, les ONG que j'ai interrogées disposent de moyens très inégaux pour mettre en œuvre leurs projets ; en particulier, les ONG maliennes et nigériennes ont de faibles moyens, contrairement aux ONG burkinabè qui sont mieux financées et structurées (1). La relative faiblesse de ces ONG les incite à s'organiser en réseau au sein de plateformes nationales et internationales, pour coordonner leurs actions et partager leurs expériences et ainsi renforcer leurs compétences en matière de lutte contre la désertification (2). Pour autant, il apparaît que la lutte contre la désertification, dans le sens restreint de restauration des sols, n'est qu'un objectif parmi d'autres pour ces ONG, à côté d'objectifs plus généraux comme l'autonomisation des femmes, la structuration des filières de transformation et de commercialisation des produits agricoles et forestiers ou la pacification des relations entre éleveurs et agriculteurs (3).

1. Des ONG inégalement armées pour assurer leur mission

Avant de présenter l'échantillon, il importe de définir la notion d'« ONG ». La première définition a été donnée par le Conseil économique et social des Nations unies : « *Toute organisation internationale qui n'est pas créée par voie d'accords intergouvernementaux* »²⁰. Cette définition propose une première caractéristique des ONG : elles ne sont pas créées à l'initiative des gouvernements (ni des institutions internationales), elles sont donc l'initiative de la « société civile » mais ne se confondent pas avec elle. Pirotte (2018) signale que la notion de « société civile » est très englobante et regroupe les organisations distinctes de l'État, du marché et des églises, même si les relations peuvent être complexes entre ces structures. Les ONG ne sont alors qu'une partie de la société civile, à côté par exemple des syndicats ou des organisations de producteurs. Juridiquement, les ONG sont des associations²¹, mais, dans le langage courant et dans la littérature scientifique, le terme « ONG » prend un sens particulier

²⁰ Résolution 288(X) du Conseil économique et social des Nations unies du 27 février 1950. Cité par Thioune (2015).

²¹ Au Burkina Faso et au Niger, les associations doivent faire une procédure pour être reconnues comme ONG par leur gouvernement, pas au Mali ni en France.

dans les pays du Sud : il désigne les associations internationales ou nationales à visée humanitaire ou de développement. L'échantillon comporte essentiellement des ONG nationales dans les trois pays du Sahel central, y compris des filiales d'ONG internationales (Inades-Formation Burkina Faso ou Tree Aid Burkina Faso par exemple). Les ONG françaises que j'ai interrogées travaillent le plus souvent avec d'autres ONG partenaires dans les pays du Sahel central.

Il existe très peu d'enquêtes portant spécifiquement sur l'action des ONG dans le secteur agricole dans les pays du Sahel central²². Si de nombreuses études en sciences sociales existent sur les ONG, très peu portent spécifiquement sur le rôle dans le secteur de l'agriculture en Afrique. Ces études portent plutôt sur les questions de santé, d'urbanisme ou d'humanitaire. Et si les articles scientifiques évoquent fréquemment les ONG, elles ne sont traitées que comme des acteurs parmi d'autres, dont en premier lieu les organisations de producteurs, et ne font pas l'objet d'analyses approfondies²³.

L'échantillon a été construit de manière contrainte. Étant stagiaire au sein de l'ONG CARI, l'échantillon a été constitué en partant des partenaires du CARI et des membres du ReSaD. Le CARI est une ONG créée en 1998, disposant d'une dizaine de salariés et agissant principalement dans la promotion de l'agroécologie et de la lutte contre la désertification en Afrique et au Sahel. Le CARI est à l'initiative de la création du ReSaD, fondé en 2010 et financé principalement par l'AFD. Le ReSaD regroupe quatre plateformes nationales regroupant des ONG : le SPONG au Burkina Faso, le REFEDE au Mali, le CNCOD au Niger et le GTD en France. Les responsables de ces plateformes nationales m'ont transmis chacun une liste d'ONG agissant dans le domaine de la lutte contre la désertification, à quoi se sont ajoutées d'autres ONG maliennes et nigériennes partenaires du CARI et agissant dans ce domaine, mais non membres des plateformes. Au total, j'ai pris contact avec plus de 70 ONG, mais seules 33 ont été enquêtées (cf. annexe 1), les autres n'ayant pas répondu à mes sollicitations. Pour toutes ces raisons, on ne peut pas affirmer que l'échantillon est représentatif des ONG agissant dans

²² Du moins dans la littérature scientifique française. Il existe cependant beaucoup de littérature grise et certainement des écrits scientifiques dans les pays en question.

²³ Il faut remonter aux travaux d'Alain Piveteau (1994) pour trouver une étude spécifique sur les ONG dans le domaine agricole dans un pays du Sahel central (en l'occurrence le Burkina Faso). On trouvera également la thèse de doctorat de Grégory Enée (2007) sur les ONG de tous les secteurs au Burkina Faso.

les domaines de l'agriculture et de l'environnement, et encore moins des ONG en général dans ces pays.

Les ONG sahéliennes opèrent dans un contexte caractérisé également par de très fortes contraintes, qui limite fortement leur capacité d'action et ce pour deux raisons principales : d'abord, elles ont des moyens limités (surtout les ONG maliennes et nigériennes) ; ensuite, elles interviennent souvent dans des zones de conflit.

Un premier constat s'impose : les ONG interrogées sont d'abord diverses par leurs moyens. On observe une grande différence entre les ONG actives au Burkina Faso, dont 7 parmi les 10 enquêtées disposent de plus de 10 salariés, et celles du Mali et du Niger, dont seulement 4 sur les 15 ont plus de 10 salariés. Sur les 33 ONG sahélienne interrogées, 12 ont moins de 6 salariés. L'échantillon est donc composé d'ONG de taille moyenne et petite. Les ONG sont diverses par leurs moyens, certaines d'entre elles ont des financements pérennes et continus, comme AZHAR au Mali, Inades-Formation Burkina Faso ou ARFA au Burkina Faso. D'autres ne disposent que de financements intermittents, avec parfois des années sans projets, comme ASADDEC ou Amade Pelcode au Mali.

Nombre de salariés	Burkina Faso	Mali	Niger	Total
0 à 2	1	3	1	5
3 à 5	1	3	3	7
6 à 10	1	1	0	2
11 à 20	3	2	1	5
Plus de 20	4	1	0	5
Total	10	10	5	25

Figure 9. Tableau statistique, nombre de salariés dans les ONG sahéliennes enquêtées.

Ensuite, l'insécurité et les conflits violents rendent l'intervention des ONG très difficile. Le chapitre 1 avait montré que l'État se retirait des zones de conflit, ce constat est partagé pour les ONG de développement. Au total, 11 responsables d'ONG m'ont indiqué que leurs activités sont perturbées par les conflits violents, de différentes manières. Certaines ont dû annuler des projets ou n'interviennent plus dans certaines régions. Au Burkina Faso, MARP a annulé un projet dans la province du Soum dans la région Sahel ; Tiipaalga n'intervient plus dans la région Sahel et SOS Sahel Burkina Faso a réduit ses zones d'intervention dans la région du

Nord. Au Mali, (A)TSF-DEFEN a annulé un projet à Tombouctou ; les responsables d'Amade Pelcode, ASADDEC et AVPIP m'ont indiqué que les appels à projet de développement par les bailleurs se font plus rare depuis 2011, notamment dans les régions de Tombouctou et Gao ; les agents des ONG partenaires de Terre & Humanisme avaient cessé d'intervenir directement dans les villages dans les régions de Tombouctou et de Gao et ont mis en place des programmes humanitaires de distribution alimentaire avec le PAM. Au Niger, AHAROG a interrompu un projet de jumelage entre les communes de Tillia (région de Tahoua) au Niger et Andéramboukane (région de Ménaka) au Mali, situées à proximité de la zone des trois frontières²⁴.

Ainsi, les ONG sahéliennes que j'ai enquêtées sont inégalement armées pour assurer leur mission de mener à bien leurs projets de développement agricole et de lutte contre la désertification, leurs moyens sont très inégaux. Surtout, il apparaît clairement que les zones de conflit abandonnées par les États sont également abandonnées par les ONG chargées de mener des projets de développement.

Dans le cadre du mode de gouvernance développementiste, les ONG ont pour rôle de délivrer des services publics dans les villages, où l'État est largement absent. Dans ces trois pays, l'État est inégalement déployé : il est bien présent dans les capitales et les grandes villes, mais, plus les villes sont petites, moins il y a de services, et moins encore dans les villages où il est quasiment absent en dehors d'une petite école publique ou d'un petit dispensaire. Le rôle des ONG est alors de délivrer des services publics dans ces espaces où l'État est absent. Dans ces espaces, le rôle des ONG peut être d'organiser l'assistance humanitaire, en collaboration avec des agences onusiennes comme le Haut-commissariat des Nations unies aux réfugiés ou le PAM. Mais, les ONG mettant en œuvre uniquement des projets de développement fuient elles aussi ces zones de conflit, par exemple la région de Gao au Mali ou la région du Sahel au Burkina Faso. Dans ces espaces, les ONG ne peuvent donc plus jouer le rôle de palliatif au

²⁴ Ce projet, lancé en 2006 et abandonné quelques temps après la rébellion touarègue de 2012, visait à améliorer la collaboration entre ces deux communes pour la gestion des ressources naturelles, notamment les ressources en eau, utilisées par les Touaregs et les Peuls qui pratiquent respectivement le nomadisme et la transhumance transfrontalières. Ce projet avait pour objectif de pacifier les relations entre les différentes communautés et de sécuriser les parcours de nomadisme et la transhumance.

manque d'État et les populations ne bénéficient pratiquement plus d'aucuns services en dehors de ceux qu'elles organisent elles-mêmes et pour elles-mêmes.

2. Des ONG regroupées au sein de plateformes nationales et du ReSaD

Les ONG membres du ReSaD sont organisées au sein de plateformes nationales d'ONG. D'abord, le ReSaD a été créé en 2010 à l'initiative du CARI et regroupe quatre plateformes nationales d'ONG : le SPONG au Burkina Faso, le REFEDE au Mali, le CNCOD au Niger et le GTD en France. Le ReSaD a deux principales fonctions. Il est d'abord un espace de partage et de capitalisation des expériences de ses membres, dans le but de renforcer leurs capacités, à travers notamment des ateliers ou des forums (des ateliers sur le pastoralisme transfrontalier par exemple). Sa deuxième fonction est de porter des plaidoyers dans les institutions nationales et internationales, pour notamment que la société civile soit mieux intégrée dans les politiques de développement agricole et de protection de l'environnement et que la lutte contre la désertification soit reconnue comme étant une priorité d'action publique. La structuration des ONG au sein d'un réseau unique et transnational qui porte leurs voix leur permet de peser davantage dans les négociations avec leurs États, leurs bailleurs ou au sein des arènes internationales que sont la CNULCD et la GMV.

De la même manière que les ONG membres du ReSaD disposent de moyens inégaux pour assurer leurs missions, les plateformes sont très inégales. Le SPONG est la plateforme la plus structurée et la plus professionnalisée parmi les quatre, comptant une vingtaine de salariés. Il a été créé en 1975 après la grande sécheresse et regroupe aujourd'hui plus de 250 ONG agissant dans tous les domaines et regroupées au sein de 9 groupes thématiques, dont plus de 100 ONG dans le groupe thématique « Agriculture, souveraineté et sécurité alimentaire » et plus de 90 dans le groupe « Environnement, gestion durable des terre et changements climatiques ». Le SPONG a donc pour vocation de fédérer les ONG de tous les secteurs, il n'a pas de spécialisation thématique. Le REFEDE est une plateforme spécialisée dans les droits des femmes et les questions environnementales. Il a été créé en 2013, il regroupe une trentaine d'ONG mais ne dispose pas de salariés. Le CNCOD a été créé en 1997 à la suite de l'entrée en vigueur de la CNULCD. Il est spécialisé sur les questions de désertification. Il avait pour principale mission de fédérer des collectifs de représentants des ONG, des organisations de producteurs et autres organisations de base. Mais, depuis peu, il regroupe également directement des ONG. Le GTD est une plateforme informelle créée en 2001 à l'initiative du

CARI et qui regroupe une dizaine de structures françaises – principalement des ONG mais aussi des bureaux d'études – actives dans la lutte contre la désertification et qui pour la plupart interviennent, entre autres, dans les pays du Sahel.

Ces plateformes ont des fonctions similaires à celles du ReSaD : elles sont un espace de capitalisation des expériences et elles représentent leurs ONG membres auprès de leurs institutions nationales pour mener des actions de plaidoyer. Ces plateformes ont aussi pour intérêt d'aider les ONG à mieux se connaître entre elles pour se constituer en consortium et répondre à des appels à projet. Les ONG cherchent à adhérer à ces plateformes et à y participer non seulement pour tirer des avantages des fonctions que je viens d'exposer, mais aussi pour gagner en crédibilité auprès des bailleurs. Le responsable de l'ONG APEDR m'a indiqué qu'être membre du SPONG est un gage de sérieux et de crédibilité auprès des bailleurs et est un atout pour remporter les appels à projet.

Ainsi, ces plateformes sont un moyen pour les ONG de remonter les échelles dans la lutte contre la désertification. Le cœur de l'action des ONG est de mener des projets de terrain pour aider les populations locales à développer le secteur de l'agro-sylvo-pastoralisme et de lutter contre la désertification. Mais en adhérant à ces plateformes nationales, elles sont en mesure, collectivement, d'influer sur les politiques publiques à l'échelle nationale tandis que les plateformes elles-mêmes, en étant groupées au sein du ReSaD, sont en mesure de porter des plaidoyers dans des arènes internationales. La CNUCLCD dispose d'un « panel des OSC », espace dans lequel les ONG peuvent, à travers des représentants élus, porter des plaidoyers auprès des États et des organisations membres.

Le ReSaD et les plateformes nationales sont également un atout pour mettre en œuvre des projets de lutte contre la désertification à l'échelle régionale. Un exemple typique en est le projet « Les communautés reverdissent le Sahel », porté par l'ONG néerlandaise Both Ends et mis en œuvre au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal. Le ReSaD y joue un rôle de coordination régionale : Both Ends l'avait sollicité pour mobiliser ses partenaires au Burkina Faso et au Niger. Le ReSaD a alors fait appel au SPONG et au CNCOD, qui jouent un rôle de coordination nationale. Ces plateformes ont sollicité des ONG membres et les ont aidés à se structurer en consortiums nationaux pour la mise en place du projet. Ce processus est typique du mode de gouvernance développementiste défini dans le chapitre 2 : l'initiative est financée par une

fondation du Nord, portée par une ONG du Nord et mise en œuvre sur le terrain par des partenaires du Sud.

Figure 10. Encadré : Le projet « Les communautés reverdissent le Sahel ».

« Les communautés reverdissent le Sahel » est un projet de lutte contre la désertification à travers les techniques de RNA. Ce projet est porté par l'ONG Both Ends et financé par la fondation Dob Ecology, toutes deux néerlandaises. Ce projet vise à mettre en place des actions de RNA à l'échelle régionale : au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal.

Ce projet a la particularité de se dérouler sur 10 ans (2017-2027), ce qui est relativement rare dans le milieu de développement où les bailleurs financent rarement des projets au-delà de 5 ans. Il mobilise une dizaine d'acteurs : les plateformes nationales, des ONG membres de ces plateformes mais aussi des chercheurs (Université Abdou-Moumouni au Niger et l'Institut de l'Environnement et de Recherches Agricoles au Burkina Faso).

Comme on le verra plus bas, ce projet est typique de l'action des ONG et des plateformes dans la lutte contre la désertification. Bien qu'il se donne pour ambition de restaurer « 200 000 ha », le projet n'a pas pour seul but de restaurer les sols ou la végétation, c'est un projet intégré. Il a plusieurs volets : la « sensibilisation » des villageois à la désertification et à la RNA, l'« ancrage institutionnel de la RNA » visant à créer des « comités » villageois pour assurer le suivi et la pérennité des actions de RNA, le « renforcement des capacités » des villageois dans la mise en œuvre de la RNA et des membres du comité villageois, le « développement du marché » pour améliorer la commercialisation des produits agricoles et forestiers, la « recherche » pour mesurer l'impact des actions de RNA sur les villageois et sur l'environnement et pour alimenter le plaidoyer et, enfin, le « lobbying » et le « plaidoyer », aux échelles locale – pour mieux intégrer la RNA dans les plans de développement communautaires – nationale – auprès des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement pour influencer sur la législation – et internationale – auprès du Fonds international de développement agricole, du Fonds vert climat, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et de la CNULCD.

3. La lutte contre la désertification, un objectif parmi d'autres

Comme le projet « Les communautés reverdissent le Sahel » l'illustre, les projets qui intègrent la « lutte contre la désertification » ne se focalisent pas uniquement sur la restauration ou la gestion durable des terres ni sur la régénération de la végétation, et la lutte contre la désertification est rarement un objectif en soi. Comme le souligne Mugelé (2018) avec l'exemple de la GMV, il existe un immense décalage entre les objectifs affichés et la

communication destinés au grand public (revégétaliser une bande de 5 000 km pour la GMV, restaurer 200 000 ha pour « Les communautés reverdissent le Sahel ») et la réalité des projets sur le terrain.

Ces projets ont des objectifs multiples, irréductibles aux objectifs chiffrés de reboisement et de restauration de terres. Et le reboisement ainsi que la restauration des terres ne sont pas des objectifs en soi, mais des moyens d'atteindre d'autres objectifs dont la finalité est l'amélioration des conditions de vie des populations et leur sortie de la pauvreté. Ainsi, on peut affirmer que les projets de lutte contre la désertification sont avant tout des projets de développement de l'agro-sylvo-pastoralisme qui ont la particularité de promouvoir la restauration des terres et de la végétation en utilisant des méthodes issues de l'agroécologie. Ces projets, se fondent sur une approche intégrée : ils soutiennent les agriculteurs ou les éleveurs non seulement dans la restauration des sols et de la végétation mais aussi dans la transformation et la commercialisation des produits agricoles et forestiers, dans la sécurisation foncière des parcours de transhumance et de l'accès à l'eau pour les éleveurs pastoraux ou dans l'accès à la terre pour les femmes agricultrices.

Cette approche intégrée replace la lutte contre la désertification dans un ensemble plus large comprenant la préservation de l'environnement, le développement de l'agriculture familiale, le soutien aux femmes, aux jeunes et aux éleveurs pastoraux considérés par les acteurs du développement comme des populations vulnérables et enfin la préservation de la paix sociale et la prévention des conflits, notamment entre agriculteurs et éleveurs. Ainsi, la « lutte contre la désertification » doit davantage être vue comme un ensemble de projets de territoire que comme un concept réduit à la restauration des terres et au reboisement, tel que véhiculé par la presse et par les objectifs chiffrés de reboisement et de restauration des sols diffusés par les ONG et les bailleurs, et dont on peine à percevoir le sens.

Conclusion du chapitre 4

Au-delà des discours sur le rôle supposé central des ONG dans le développement rural et agricole des pays sahéliens, on a pu observer que leurs moyens sont très limités. Cependant, malgré leurs faibles moyens, leur regroupement au sein de plateformes leur permet de mener des plaidoyers dans des arènes nationales et internationales et ainsi infléchir l'action publique.

Chapitre 5. Lutter contre la désertification ou promouvoir le développement de l'agro-sylvo-pastoralisme ?

À partir de l'analyse des projets étudiés, j'ai dégagé trois types de projets qui intègrent la lutte contre la désertification : les projets agricoles, forestiers et pastoraux. Deux ONG maliennes mettent aussi en œuvres de projets de restauration de terres dégradées par l'orpaillage artisanal (AZHAR et PROFESO), mais je les ai écartées car ces dégradations n'ont pas de lien avec des facteurs climatiques et soulèvent d'autres problématiques²⁵.

Avant de présenter la typologie des projets de lutte contre la désertification, quelques remarques sur l'échantillon des ONG interrogées. Presque toutes les ONG burkinabè (9 sur 10) mettent en place des projets de soutien à l'agriculture et seulement deux soutiennent le pastoralisme : ceci semble confirmer le fait que l'élevage pastoral est moins important au Burkina Faso qu'au Mali ou au Niger. Au Mali, les ONG membres du REFEDE mettent presque toutes (5 sur 6) en place des projets de développement de la foresterie, ceci car le REFEDE est une plateforme prônant le développement des activités féminines et que l'exploitation des produits forestiers en est une. Les autres ONG maliennes partenaires du CARI et non membres du REFEDE proposent toutes des projets de soutien au pastoralisme. Au Niger, trois des cinq ONG interrogées mettent en œuvre des projets de soutien au pastoralisme, ce qui est en cohérence avec l'importance de ce mode de production dans le pays.

1. Les projets agricoles de lutte contre la désertification

Les projets agricoles de lutte contre la désertification sont divers mais partagent un certain nombre d'éléments : ces projets sont intégrés, ils ne se limitent pas à la gestion durable des terres et visent à soutenir les agriculteurs à plusieurs niveaux : accès à la terre, techniques de gestion des sols, techniques de production, transformation, commercialisation ; ils consistent essentiellement dans l'enseignement et la diffusion des bonnes pratiques agricoles et de gestion des terres ; ils ciblent fréquemment les femmes en priorité.

Certaines ONG (APEDR, ARFA) possèdent des champs écoles. Ce sont des parcelles sur lesquelles les agents des ONG dispensent des formations aux agriculteurs : techniques de restauration des terres, techniques de gestion de la fertilité des sols (association et rotation

²⁵ Notamment des enjeux de restauration et de réhabilitation des anciens sites d'orpaillage, et de redynamisation de ces territoires souvent mono-productifs.

des cultures), agroforesterie. Les agriculteurs peuvent ainsi reproduire ces techniques sur leurs propres parcelles. D'autres ONG (SOS Sahel Burkina Faso, Tiipaalga, AVPIP) mettent en place des champs écoles dans les villages d'intervention, qui servent le temps du projet ou qui sont destinés à être gérés par les villageois sur le long terme. Ces champs écoles gérés directement par les agriculteurs leur permet de faire eux-mêmes des expérimentations en matière de production agricole et d'essayer de nouvelles techniques sans craindre une baisse de production. Ils permettent par ailleurs de sortir d'un modèle *top-down* – des ONG dispensant des formations à des agriculteurs –, pour mettre en place un modèle plus horizontal et favoriser l'appropriation des techniques par les agriculteurs.

La diffusion des techniques agricoles peut aussi passer des animateurs qui font le relai entre l'ONG et les communautés. L'ONG MARP et les ONG partenaires de Terre & Humanisme au Burkina Faso utilisent principalement cette méthode. Ces animateurs, choisis en raison de leur statut dans leur village et de leur maîtrise des techniques de gestion durable des sols, sont eux-mêmes formés par l'ONG puis sont chargés de diffuser ces techniques auprès de leur communauté.

Figure 11. Encadré : La formation des animateurs par Terre & Humanisme et ses partenaires au Burkina Faso.

Au Burkina Faso, l'ONG Terre & Humanisme et ses ONG partenaires AIDMR, APAD et Béo Nééré forment des animateurs chargés d'intervenir dans les villages. Ces animateurs, formés sur des champs écoles par le personnel des ONG, sont chargés de diffuser les pratiques qu'ils ont apprises auprès de communautés villageoises et d'organisations de producteurs. Ce sont à la fois des techniques de lutte contre l'érosion des sols, de gestion de la fertilité ou de RNA pour les grandes cultures ou le maraîchage ; des méthodes de gestion du petit élevage ; mais également des techniques de stockage, de transformation et de commercialisation de la production agricole. Ces animateurs sont des « paysans leaders » au sein de leurs communautés : ils sont souvent des dirigeants dans des organisations de producteurs et sont déjà engagés dans l'agroécologie. Ils sont formés pendant un an par l'ONG, en quatre sessions d'une semaine entrecoupées de visites sur leurs propres fermes. Après cette année de formation, ils sont suivis une fois pendant un an par l'ONG pour être évalués et conseillés avant d'être opérationnels.

Ces projets agricoles ciblent souvent les femmes en priorité, en particulier les projets des ONG membres du REFEDÉ dont c'est la vocation. Les femmes sont accompagnées pour les cultures

maraîchères irriguées en saison sèche. La première difficulté pour les femmes agricultrices est l'accès à la terre. Le rôle des ONG est alors d'aider les femmes à se constituer en groupement et de faciliter les négociations soit avec le chef de village quand il s'agit de mettre en culture des terres non exploitées, soit avec un propriétaire terrien pour récupérer une portion d'une de ses parcelles. Les terres récupérées sont ensuite divisées en petites parcelles cultivées individuellement. Les ONG interviennent également en aval de la production, pour soutenir la commercialisation de la production et parfois même la transformation. Ces projets s'accompagnent de la construction ou de la réhabilitation d'un point d'eau (un puits ou un forage) utile pour l'irrigation.

Un des objectifs fondamentaux de ces projets de soutien au maraîchage est l'autonomisation des femmes. À travers leur organisation en groupement, le développement de leurs propres pratiques agricoles indépendantes des hommes, la transformation et la commercialisation des produits, les femmes gagnent en autonomie. Elles sont en mesure de cultiver leurs propres parcelles et non celles de leurs maris – elles peuvent ainsi cultiver les espèces qu'elles souhaitent et conserver pour elles les revenus tirés de la commercialisation de la production.

Figure 12. Encadré : Projet de récupération de terres dans la région du Nord par SOS Sahel Burkina Faso (2019-2023).

SOS Sahel Burkina Faso met fréquemment en place de grands projets de gestion des terres et qui intègrent à la fois l'agriculture, le pastoralisme et la foresterie. Concernant le maraîchage, de nombreuses actions ont été mises en œuvre. SOS Sahel Burkina Faso soutient les organisations de producteurs dans la mise en place de banques d'intrants et des magasins de stockage pour commercialiser la production en période de soudure, quand les prix sont élevés.

Surtout, SOS Sahel Burkina Faso aide les groupements de femmes à négocier auprès de propriétaires terriens pour pratiquer le maraîchage sur leurs terres. Cette négociation aboutit à la délivrance d'un PV de cession entre le producteur et le groupement de femmes, mais les femmes ne bénéficient pas de titres individuels car la gestion du site se veut collective. Les femmes membres du groupement élisent un comité de gestion chargé de piloter les travaux nécessaires à la restauration des terres du site de maraîchage. Les aménagements de récupération et de gestion durable des terres sont effectués collectivement (cordon pierreux, mise en place de haie vive). Ensuite, le site est divisé en petites parcelles que les femmes peuvent cultiver individuellement.

Les propriétaires acceptent fréquemment de céder leurs terres pour que les femmes pratiquent le maraîchage pour plusieurs raisons : d'abord, parmi les femmes productrices, certaines sont

membres de leurs familles ; ensuite, les propriétaires gardent l'accès à leurs terres pendant la saison des pluies pour les grandes cultures (mil, sorgho, manioc) ; enfin, leurs terres gagnent en fertilité grâce aux travaux des femmes.

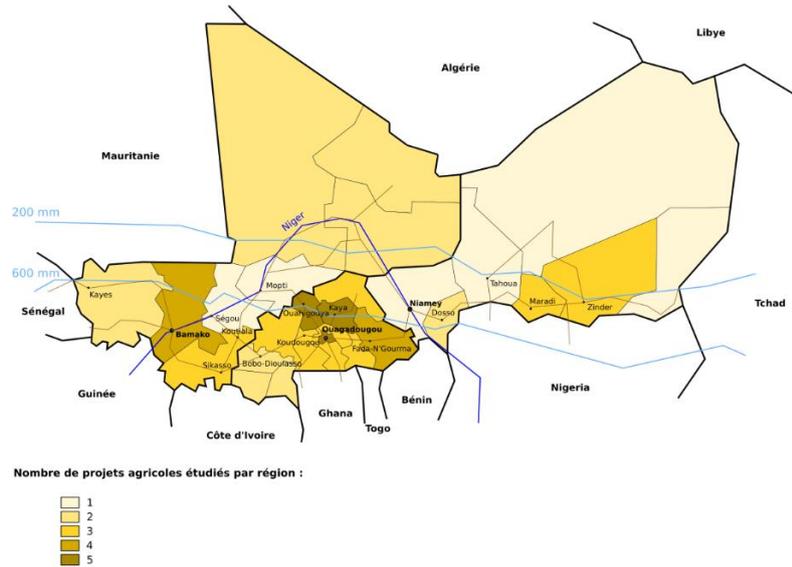


Figure 13. Carte de localisation des projets agricoles étudiés. Tangi Bihan.

2. Les projets pastoraux de lutte contre la désertification

Les projets pastoraux de lutte contre la désertification peuvent être divisés en deux grands types correspondant à deux types d'espaces : les projets de restauration des aires de pâturage et les projets de gestion des couloirs pastoraux. Comme les projets agricoles, ces projets sont intégrés, ils ne se limitent pas à la restauration des terres mais visent à soutenir les éleveurs pastoraux dans l'ensemble de leurs problématiques. Ils peuvent viser, en plus de restaurer les terres, à sécuriser les droits fonciers des éleveurs pastoraux, à améliorer les relations avec les agriculteurs, à faciliter l'accès au fourrage, à réhabiliter et à améliorer la gestion des points d'eau ou à faciliter l'accès aux soins vétérinaires.

À la différence des terres agricoles, les terres de pâturage sont à usage communautaire. Ce ne sont pas des terres que les populations peuvent s'approprier individuellement ou à l'échelle d'un ménage ou d'une famille. Ainsi la gestion de ces espaces et la restauration des terres passe davantage par des méthodes de gouvernance et l'élaboration de règles collectives visant à réduire le surpâturage que par des techniques de restauration des terres à

proprement parler. Les aires de pâturages peuvent être dégradées pour plusieurs raisons comme le surpâturage provoquant la dégradation des sols et de la végétation ou la forte érosion hydrique sur des aires situées sur des petites collines ou des buttes. L'enjeu est alors de restaurer les sols et de permettre la régénération de la végétation dont le bétail se nourrit. Pour cela, les ONG nigériennes APRODER et ONCCP mettent en place une procédure typique : elles organisent une mise en défens temporaire de l'aire de pâturage pendant laquelle des travaux de restauration sont effectués par les populations riveraines. Les règles de la mise en défens sont décidées collectivement par les villageois, qui déterminent si la mise en défens doit être totale (interdiction totale d'y faire entrer les animaux) ou partielle (forte limitation sans interdiction totale). Les villageois élisent également un comité de gestion, dont les fonctions sont de veiller à l'application des règles établies, de planifier et d'organiser les travaux de réhabilitation et d'entretien de l'aire de pâturage, de prélever les droits d'accès à l'aire de pâturage et de gérer le budget généré par ces droits d'accès pour financer les travaux.

La gestion des couloirs pastoraux soulève des problématiques bien plus complexes que celle des aires de pâturage, car elle touche essentiellement aux relations entre éleveurs et agriculteurs. Les projets de gestion des couloirs pastoraux ne sont pas directement des projets de lutte contre la désertification, car il est rarement nécessaire de restaurer les sols des couloirs pastoraux étant donné que ce ne sont que des espaces de passage et non de stationnement pour le pâturage du bétail. Ces projets visent avant tout à sécuriser l'accès au foncier des éleveurs pastoraux. Leur accès à la terre et leur mobilité sont menacés essentiellement par l'extension des surfaces cultivées par les agriculteurs, causée principalement par la croissance démographique. Or ce mode de production fondé sur la mobilité des troupeaux est la technique d'élevage la mieux adaptée pour limiter la pression sur les sols et la végétation, d'où l'importance pour les ONG de le protéger.

Les couloirs pastoraux peuvent être divisés en deux grands types, situés à deux échelles différentes : les couloirs de passage au sein des villages et les couloirs de transhumance inter-villageois ou inter-communaux. Les couloirs de passage villageois sont des chemins de plusieurs dizaines de mètres de large traversant les villages et dont la fonction est de permettre la circulation des troupeaux sans piétiner les champs. Or les agriculteurs « grignotent » fréquemment ces espaces en les mettant en culture, ce qui accentue les risques de dégâts champêtres quand les passages deviennent trop exigus et peut provoquer des

conflits avec les agriculteurs. Le rôle des ONG est ici de sensibiliser les agriculteurs à l'importance des couloirs de passage pour les éleveurs. Par exemple, ONCCP organise des assemblées villageoises et anime des réunions de sensibilisation et SOS Sahel Burkina Faso matérialise les couloirs de passage avec un balisage. Le rôle du balisage est de clarifier les limites entre les espaces agricoles et pastoraux et de dissuader les agriculteurs de mettre ces derniers en culture. En cas de conflits récurrents, les ONG organisent des concertations entre les agriculteurs, les éleveurs et leurs chefs coutumiers pour clarifier l'identification et la localisation des pistes et favoriser leur respect.

La gestion des couloirs de transhumance est plus complexe car elle s'effectue à une échelle plus large et implique de nombreux acteurs ainsi que d'autres considérations comme l'accès aux points d'eau, aux marchés et aux soins vétérinaires. Pour gérer les couloirs de transhumance, les ONG organisent des concertations entre agriculteurs, éleveurs, chefs coutumiers et services de l'État, d'abord aux échelles villageoise, communale et enfin départementale (de la province au Burkina Faso ou du cercle au Mali). Au Mali, l'ONG AVSF organise ces concertations dans les villages à travers des ateliers de cartographie participative visant à établir les différentes zones à aménager (terres agricoles, jardins maraîchers, couloirs de passage, points d'eau, etc.). Puis ces concertations sont poursuivies à l'échelle de la commune et enfin du cercle pour aboutir à l'élaboration de schémas d'aménagement. Ces schémas d'aménagement sont accompagnés de plans de travaux, visant à baliser les couloirs, à surcreuser les mares ou à réhabiliter des forages pour améliorer l'accessibilité en eau. Des comités de gestion sont mis en place dans les différents villages pour les infrastructures hydrauliques et pour veiller au respect des couloirs de transhumance par les agriculteurs.

Figure 14. Encadré : Projet de renforcement de la résilience du pastoralisme par l'ONG ACIDEF dans les cercles de Kayes, Yélimané et Kéniéba au Mali.

Ce projet a été mis en place dans le cadre du Programme de Construction de la Résilience et l'Adaptation aux Extrêmes Climatiques et aux Catastrophes (BRACED). Ce programme vise à soutenir en particulier le pastoralisme transfrontalier. L'intervention d'ACIDEF s'inscrit dans le soutien à la transhumance transfrontalière entre la Mauritanie et le Mali.

En travaillant avec les collectivités (cercles et les communes), ACIDEF a répertorié les principales pistes de transhumance traversant les cercles de Kayes, Yélimané et Kéniéba à l'ouest du Mali et a identifié tous les villages riverains. ACIDEF a organisé des négociations entre représentants des

éleveurs, des agriculteurs et de l'État au sujet de ces pistes, pour clarifier leur localisation et limiter les conflits d'usage. Au total, plus d'une centaine de kilomètres de pistes a dû être renégociée et balisée, dans 15 communes. Ce à quoi s'ajoute la mise en place de comités de suivi des pistes, composés d'agriculteurs, d'éleveurs et des autorités coutumières, pour veiller à ce que les pistes ne soient pas mises en culture. ACIDEF accompagne également les communes pour que la gestion des pistes et des points d'eau soit mieux intégrée dans les Plans de Développement Social, Économique et Culturel (PDSEC).

En plus de la sécurisation des droits fonciers des éleveurs, ACIDEF les accompagne pour leur faciliter l'accès à l'eau, à l'alimentation et aux soins vétérinaires durant la transhumance. Des puits sont réhabilités et des forages sont creusés le long des parcours, permettant aux animaux de s'abreuver. Des magasins pour l'alimentation du bétail sont mis en place dans différentes communes, ils sont particulièrement utiles en saison sèche quand le fourrage est rare dans les espaces de pâturage et cher sur les marchés. Là encore, des comités de gestion sont constitués pour gérer les stocks de fourrage. Enfin, des vétérinaires ont été équipés de motos, leur permettant de se déplacer de village en village et soigner les animaux.

Ces projets de soutien au pastoralisme sont déjà des moyens de lutter contre les conflits entre éleveurs et agriculteurs. Mais certaines ONG agissent plus spécifiquement sur la prévention et la résolution de ces conflits. C'est le cas d'A2N au Burkina Faso, qui promeut la gestion non violente des conflits fonciers à travers des forums, débats animés au sein de « caravanes de la paix » et des émissions radiophoniques diffusées auprès des communautés villageoises. Cette question prend une importance considérable au Sahel, avec la montée de l'insécurité dans la région, les conflits entre agriculteurs et éleveurs prennent fréquemment une tournure violente et la défiance entre les communautés s'accroît. Or il ne peut y avoir de projets de lutte contre la désertification et plus largement de projets de développement viables dans un tel contexte. D'où l'importance pour les ONG d'intervenir sur ces sujets.

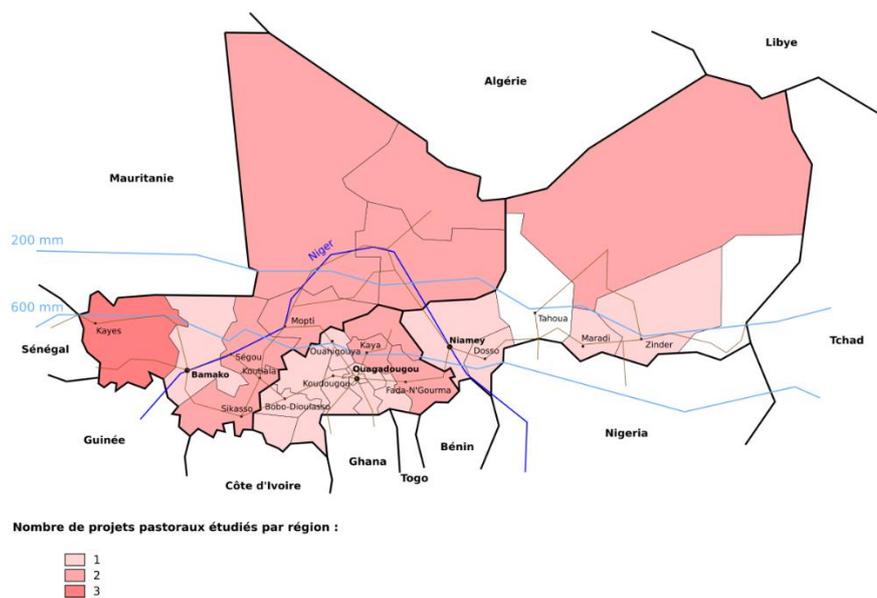


Figure 15. Carte de localisation des projets pastoraux étudiés. Tangi Bihan.

3. Les projets forestiers de lutte contre la désertification

Les projets forestiers sont eux aussi des projets intégrés. Il s'agit non seulement de protéger et de restaurer les espaces forestiers, mais aussi de développer les activités économiques liées à l'exploitation des produits forestiers non ligneux comme le karité ou la gomme arabique. L'exploitation et la commercialisation des produits forestiers sont des activités essentiellement féminines, ces projets ont donc une forte dimension de genre et de soutien à l'autonomisation des femmes à travers le développement d'activités génératrices de revenus.

Les forêts peuvent être dégradées, c'est-à-dire déboisées, pour deux principales raisons : des prélèvements trop importants en bois de chauffe et les défrichements pour la mise en culture. Le bois de chauffe est exploité d'une part pour répondre aux besoins des villageois et d'autre part pour la commercialisation sur des marchés destinés aux populations urbaines. Quant aux défrichements, ils sont principalement causés par la mise en culture de nouvelles terres rendue nécessaire par la croissance démographique dans les villages, le processus est similaire à la mise en culture des terres de pâturage.

Les forêts peuvent être de propriété individuelle mais sont le plus souvent des espaces communs. Ainsi, comme les projets de restauration des aires de pâturage, les projets de gestion et de restauration des forêts passent d'abord par l'édiction de règles collectives puis

par des actions de reboisement. Elle suit la même procédure typique : négociations à l'échelle du village de règles de gestion qui encadrent l'exploitation des produits forestiers, mise en défens, élection de comités de gestion et enfin la mise en œuvre d'actions de reboisement. Les règles d'exploitation des produits forestiers comprennent fréquemment des dispositions telles que le plafonnement des quantités de bois pouvant être coupé, l'interdiction de pratiquer le brûlis ou l'interdiction d'y faire divaguer les animaux.

Une fois que ces règles sont édictées et que le comité de gestion est mis en place, les ONG accompagnent les villageois dans des actions de reboisement. Ce reboisement peut être effectué par la plantation de pépinières produites par les ONG ou par semis direct. Ensuite, des techniques de RNA sont appliquées pour faciliter la pousse des jeunes plants. La RNA regroupe un ensemble de techniques visant à développer la végétation sur les parcelles agricoles et dans les espaces forestiers. Il s'agit de favoriser le développement des jeunes pousses d'arbres et d'arbustes en les protégeant de plusieurs manières : sélection des pousses à protéger et coupe des autres, élagage des pousses sélectionnés et exploitation raisonnée du bois et des produits issus des pousses. Les ONG dispensent des formations aux villageois pour la maîtrise des techniques de RNA.

Le reboisement a des objectifs écologiques, protéger les sols et la biodiversité, et des objectifs économiques, développer des activités génératrices de revenus en particulier pour les femmes. Les essences à planter sont choisies selon des critères écologiques – il faut qu'elles soient adaptées au climat – mais aussi selon des critères économiques. Les essences privilégiées sont le karité pour ses noix, l'acacia pour la gomme arabique, le baobab pour son fruit et le moringa pour ses gousses. Ces essences offrent l'opportunité de développer les filières en aval du reboisement, comme la transformation du karité en huile ou en beurre puis la commercialisation de ces produits. Les ONG aident les villageois, en l'occurrence surtout des villageoises, à se structurer en organisations de producteurs pour transformer et commercialiser collectivement ces productions. Cette valorisation économique des produits forestiers issus des reboisements doit ainsi renforcer l'autonomisation des femmes et inciter l'ensemble des villageois à continuer le reboisement et entretenir les forêts.

Les ONG Tiipaalga, PROFESO, ASADDEC et Divarof diffusent également dans les villages la technique des foyers améliorés visant à limiter la consommation de bois. Les foyers améliorés sont des dispositifs fermés de cuisson des aliments qui, en retenant mieux la chaleur,

permettent d'économiser du bois par rapport aux foyers ouverts. Ces économies de bois permettent de limiter les prélèvements en bois de chauffe sur les forêts.



Figure 16. Photo d'un foyer amélioré. Source : site Internet de NewTree (partenaire de Tiipaalga).

Figure 17. Encadré : Le reboisement par contrat, par SOS Sahel Burkina Faso.

SOS Sahel au Burkina Faso est à l'origine de la méthode du reboisement par contrat, utilisée principalement pour les forêts individuelles. Cette ONG, constatant le faible taux de survie des arbres issus du reboisement, a cherché une solution pour y remédier. L'idée est simple : un contrat est signé entre SOS Sahel et le propriétaire de la forêt. L'ONG s'engage à rémunérer le producteur pour chaque arbre qui aura survécu deux ans après le reboisement.

Dans ce cadre, le propriétaire prend lui-même en charge les frais de production, de plantation et de protection des arbres. Il choisit lui-même les essences à planter et est accompagné et formé par l'ONG pour la technique.

Cette méthode a l'avantage de réduire considérablement la complexité technique et financière du reboisement. L'approche est basée sur les résultats et non sur les moyens, ainsi le propriétaire est responsabilisé et doit veiller lui-même à ce que les animaux ne divaguent pas dans sa forêt.

Cette méthode permettrait d'obtenir, selon les chiffres de l'ONG, un taux de survie de 70 % des arbres plantés après 2 ans, ce qui est considérable en climat sahélien.

Cette technique est également employée par SOS Sahel pour les forêts communes le contrat est alors signé avec une organisation de producteurs.

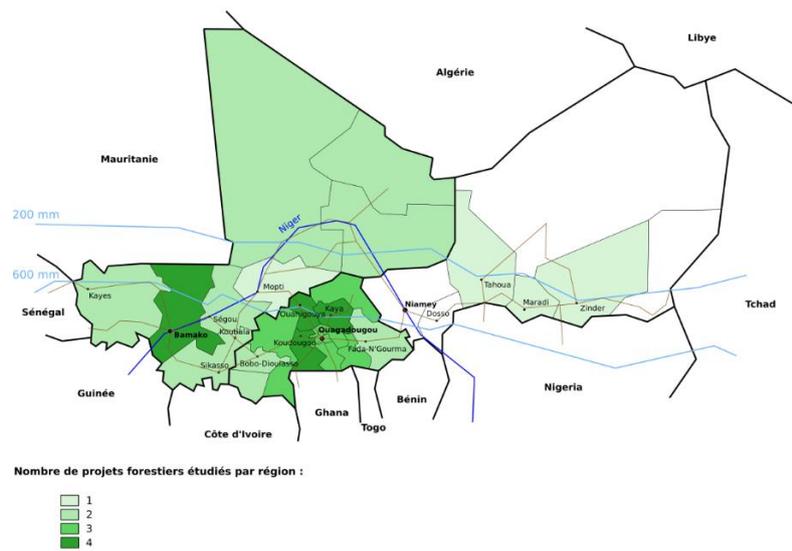


Figure 18. Carte de localisation des projets forestiers étudiés. Tangi Bihan.

	Projets agricoles	Projets pastoraux	Projets forestiers
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> * Restaurer et mettre en culture des terres agricoles dégradées * Sécuriser les droits fonciers des femmes * Développer les filières et les activités génératrices de revenus pour les femmes 	<ul style="list-style-type: none"> * Restaurer des espaces de pâturage * Préserver la paix sociale entre éleveurs et agriculteurs * Sécuriser les droits fonciers des éleveurs (accès aux pâturages et aux points d'eau) 	<ul style="list-style-type: none"> * Restaurer et préserver les forêts * Développer les activités génératrices de revenus pour les femmes
Techniques de lutte contre la désertification	Zaï, demi-lune, cordon pierreux, bande enherbée, kassine, charrue delfino, haie vive, RNA	Demi-lune, reboisement d'arbuste, semis et culture de fourrage, mis en défens, charrue delfino	Reboisement, mise en défens
Ciblage social	Agriculteurs et les femmes en priorité	Éleveurs pastoraux	Femmes

Figure 19 : Tableau de synthèse de la typologie des projets de lutte contre la désertification.

Conclusion du chapitre 5

La typologie des projets de lutte contre la désertification a permis de montrer que pour chacun des trois types – agricole, forestier et pastoral – la lutte contre la désertification n'est qu'un objectif parmi de nombreux autres, tels que l'autonomisation des femmes, la sécurisation des droits fonciers des éleveurs pastoraux ou le développement des filières. On constate par ailleurs que les ONG mettent le plus souvent en place des projets similaires entre eux et répliquent des modèles types, ce qu'Olivier de Sardan nomme des « modèles voyageurs », qui sont mis en place sans nécessairement tenir compte des spécificités du contexte local. Mais surtout, l'étude des projets de lutte contre la désertification a montré que dans chacun des trois types de projets, la dimension de gestion et de gouvernance est majeure, et que la lutte contre la désertification ne se réduit pas à des actions sur les sols ou la végétation, sous peine de ne produire aucuns résultats.

Chapitre 6. Les limites de la gestion par projet dans la lutte contre la désertification

La gestion par projet de la lutte contre la désertification, modèle privilégié dans le mode de gouvernance développementiste, comporte de nombreuses limites. La première de ces limites est la différence de temporalité entre la longue durée nécessaire à la restauration des terres et de la végétation et la durée relativement courte des projets, qui peinent à s'inscrire dans le temps longs (1). Malgré cela, certaines ONG, celles qui ont les financements les plus pérennes et qui ont le plus de moyens, trouvent des solutions pour inscrire leur action dans le temps long et pour faire en sorte que les bénéfices liés à leurs projets ne s'estompent pas dans les mois ou les années qui suivent (2).

1. La lutte contre la désertification et les projets : des temporalités inégales

La restauration des sols et de la végétation est une question de moyen et de long terme. Cette temporalité est à la fois biologique et sociale. Biologique car la restauration d'une terre demande un travail de plusieurs années, tandis que le reboisement d'une forêt s'effectue à l'échelle des décennies. Surtout, il ne suffit pas de restaurer le sol une fois ou de reboiser une forêt, il importe que les populations rurales s'approprient les techniques de gestion durable des terres et de gestion des forêts pour que ces restaurations puissent se pérenniser sur le temps long. Sans cela, les terres restaurées peuvent vite se redégrader ou les forêts reboisées vite se déboiser de nouveau. C'est la même logique pour les projets de gestion des couloirs pastoraux, pour lesquels les accords passés ne doivent pas être remis en cause chaque année lors de la transhumance des éleveurs pastoraux. Ainsi, la gestion et la restauration de ces espaces reposent non seulement sur des travaux sur les sols et la végétation, mais également sur l'appropriation par les populations des techniques de gestion des sols et de reboisement et des modes de gouvernance tels que les comités de gestion et la mise en défens censés garantir la restauration de ces espaces. Or l'appropriation de tels dispositifs par les populations nécessite plusieurs années car cela implique un changement dans les habitudes de production et de gestion des ressources.

Les projets ne sont financés que sur quelques années par les bailleurs de fonds, 2 à 5 ans en moyenne. Cette durée peut suffire pour mener des actions de restauration de sols, par exemple avec la charrue delfino, et les remettre en culture. Mais elle est trop courte pour que les méthodes de gouvernance des ressources communes, les espaces pastoraux et les forêts,

soient appropriées par les populations et rendues pérennes sur le long terme. Olivier de Sardan (2021) montre qu'au Niger, les comités de gestion des espaces pastoraux ou des ouvrages hydrauliques sont effectifs durant le projet et le financement, mais cessent leurs activités quand le projet prend fin. Ceci est corroboré par mes enquêtes. L'échantillon comporte de nombreuses ONG disposant de moyens relativement réduits, surtout au Mali et au Niger. Celles-ci n'ont pas la capacité de mettre en place des programmes stables avec des financements continus. Leur dépendance aux bailleurs et aux appels à projets est grande, presque totale sur le plan financier.

Au Mali, l'ONG PROFESO avait mis en place un projet de deux ans (2013-2014) de restauration d'une forêt à Tiélé, à une soixantaine de kilomètres de Bamako, financé par le Global Greengrants Fund, une fondation états-unienne. Ce projet comprenait l'embauche de brigadiers chargés de contrôler le respect des règles de gestion de la forêt par les villageois. Le salaire de ces brigadiers était financé par les fonds du projet, avec une rallonge jusqu'en 2015. Mais après cette date, les financements ont cessé et les brigadiers ne disposaient plus de revenus pour effectuer ce travail, et sont donc retournés à leurs activités initiales, agricoles ou commerciales. Au Mali encore, l'ONG CEPAP a mis en place, entre 2014 et 2016, un projet de soutien au pastoralisme. Ce projet, financé par le Fonds belge pour la sécurité alimentaire, visait à faciliter la transhumance transfrontalière entre la Mauritanie et le Mali, du cercle de Nioro du Sahel jusqu'au fleuve Niger. Ce projet passait par des actions de restauration de l'environnement et par des négociations pour faciliter l'accès aux couloirs de transhumance pour les éleveurs pastoraux. Concernant l'environnement, il s'agissait de faciliter l'accès à l'eau à travers le surcreusement de mares pour éviter leur ensablement, de restaurer des terres dans des aires de pâturage et de reboiser les parcours pour augmenter l'accès au fourrage. Quant aux négociations pour l'accès aux couloirs de transhumance, elles ont consisté en l'organisation d'assises communales pour reconnaître et géoréférencer les couloirs de transhumance, afin de mieux les protéger. Après la fin du projet et des financements, l'ONG n'a pas pu assurer le suivi de la restauration des aires de pâturages et des points d'eau ou la protection des couloirs de transhumance. Au Niger, l'ONG APRODER met en œuvre des projets de restauration d'aires de pâturage. Dans un de ces projets, mis en œuvre en 2014 à Birni N'Gaouré, dans la région de Dosso, les villageois volontaires pour les travaux de restauration des sols, essentiellement la confection de demi-lunes, et pour faire

brigadiers ont été payés le temps de projet. Mais là encore, une fois que le projet a pris fin et que les financements ont cessé, ces travaux de restauration des sols et de contrôle de l'application des règles d'exploitation de l'aire de pâturage ont cessé également.

Ainsi il apparaît une contradiction entre la durée longue nécessaire pour restaurer des terres et des forêts et assurer leur bonne gestion, et la durée courte des projets financés par les bailleurs. Cette contradiction est particulièrement importante pour les projets ciblant des espaces communs comme les terres de pâturage et les forêts, mais moins pour les projets agricoles. Ceci est lié essentiellement à la complexité d'établir des règles collectives de gestion des espaces communs, où les droits fonciers sont moins bien établis que sur des parcelles agricoles possédées par des individus ou des ménages. Ainsi, une grande partie des projets de soutien à l'agriculture, ceux des Terre & Humanisme et de ses partenaires au Burkina Faso et au Mali par exemple, consistent surtout en la formation et l'accompagnement des agriculteurs pour l'application des techniques de gestion durable des terres et de l'agroécologie. Dans ces projets, la question des droits fonciers se pose peu voire pas. Or, dans les projets de restauration et de gestion des espaces communs, les ONG doivent mettre en place un certain nombre de procédures et de dispositifs complexes impliquant des acteurs divers : les assemblées villageoises et les comités de gestion, auxquels participent les simples villageois, les chefs coutumiers et les autorités légales. Ces procédures et ces dispositifs supposent la mobilisation de nombreuses parties prenantes qui, une fois le projet terminé, peuvent se désintéresser de ces activités tout simplement par manque de temps ou par refus d'exercer ces fonctions sans rétribution financière.

Le responsable de l'ONG RPPS au Mali m'a indiqué que les accords négociés entre les éleveurs pastoraux et les agriculteurs au sujet des couloirs de passage dans les villages et des couloirs de transhumance sont constamment remis en cause. Les accords négociés dans le cadre des projets résistent rarement à la période après-projet, ce qui demanderait un meilleur suivi des accords par les ONG une fois que le projet est terminé, ou par des comités de gestion réellement fonctionnels sur le long terme.

La mise en œuvre de l'action publique dans les pays où se déploie le mode de gouvernance développementiste passe essentiellement par des projets financés par des bailleurs de fonds internationaux. Ces financements et ces projets de court terme ne permettent pas de mener des actions efficaces sur le long terme sur la restauration de l'environnement et de rendre

pérennes des dispositifs comme les comités de gestion. Une des caractéristiques de ce mode de gouvernance est la multiplication des projets très localisés, sans coordination ni cohérence nationale. C'est pourtant le rôle de l'État de coordonner tous ces projets à travers les plans d'action de lutte contre la désertification et les plans d'action de mise en œuvre de la GMV. Mais ces plans d'action ne sont pas financés à la hauteur de leurs ambitions et, surtout, les circuits de financements et de mise en œuvre des projets de lutte contre la désertification les contournent en passant directement des bailleurs aux ONG. Et même une organisation comme la GMV, censée coordonner les projets de lutte contre la désertification à l'échelle régionale, peine à assurer ce rôle. Cette absence des réels plans de lutte contre la désertification peine à faire sortir les projets de leur statut d'« enclave » spatiale et temporelle.

Par exemple, le projet « Les communautés reverdissent le Sahel » mis en œuvre à l'échelle régionale, au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal – et auquel participent, entre autres, les ONG APEDR, MEcB et MARP au Burkina Faso et HIMMA au Niger, que j'ai interrogées – ne s'inscrit pas explicitement dans la GMV alors que de nombreuses initiatives de restauration des terres ont lieu en zones climatiques sahélienne et soudano-sahélienne. Cependant, ce projet est un bon contre-exemple des projets à court terme et des problèmes de pérennité qu'ils posent. En effet, démarré en 2017, il est financé sur une durée de 10 ans par la fondation Both Ecology et coordonné par l'ONG Both Ends. Ce projet vise à restaurer la végétation dans des espaces affectés par la désertification à travers des actions de RNA. Cette durée de 10 ans doit permettre de laisser le temps à la végétation de se régénérer effectivement. Dans la fiche de présentation du projet au Niger, Both Ends (2016) écrit : « *The full regeneration of native trees typically takes 20 years, but farmers already notice benefits within 5 to 7 years.* » [« La régénération complète d'arbres autochtones prend généralement 20 ans, mais les agriculteurs en voient déjà les bénéfices après 5 ou 7 ans »]. Cette durée de 10 ans doit permettre d'atteindre le stade de régénération à partir duquel les pousses d'arbres sont viables et commencent à apporter des bénéfices aux populations, par exemple en matière de production fruitière. Cette durée permettra aux ONG de continuer à accompagner les producteurs dans la gestion et l'entretien des arbres reboisés même après que ceux-ci auront commencé à être productifs, et non de se retirer, comme dans les projets aux financements courts, quand de premiers résultats arrivent.

2. Inscrire les projets dans le temps long

Bien que les temporalités soient inégales entre la durée de financement des projets et le temps nécessaire pour la restauration des terres ou des forêts et pour former des agriculteurs ou les aider à se structurer, il existe des moyens de rendre les projets de développement pérennes et leur faire échapper à ce statut d'« enclave » spatiale et temporelle. Les ONG ancrées dans un territoire, les plus structurées et ayant le plus de moyens peuvent assurer une certaine continuité à leur action, ce que les ONG ayant des projets plus ponctuels et n'ayant pas de forte implantation territoriale ne sont pas en mesure de faire.

Les ONG les plus structurées et ayant le plus de moyens et de salariés, essentiellement des ONG burkinabè dans l'échantillon, ont des financements plus pérennes et mettent en place des programmes de plusieurs années. L'ONG ARFA, créée en 1995, met en place des programmes triennaux depuis 1997. ARFA intervient depuis sa création dans trois provinces de la région de l'Est (Gourma, Gnagna et Komondjari) et depuis 2004 dans la région du Nord. Elle possède son bureau à Fada N'Gourma et une ferme agroécologique à Natiaboani, dans la province du Gourma. Les axes d'intervention sont d'une grande continuité d'un programme à l'autre : renforcement des capacités des agriculteurs dans les techniques de production (ouvrages anti-érosifs, agroforesterie, etc.), renforcement de leurs capacités organisationnelles et éducation environnementale dans les écoles. Ainsi, ce sont les villageois des mêmes communes qui sont accompagnés depuis deux décennies, sur le même type d'interventions. Ces programmes sont composés de plusieurs projets financés par des bailleurs différents, mais l'implantation territoriale d'ARFA et son expertise dans le domaine de l'agroécologie lui permettent de donner une grande continuité temporelle et géographique à ces projets et les fait sortir de leur situation d'« enclave ».

COMPOSITION DU PROGRAMME

Projets	Sources de Financement	Communes d'intervention
Promotion de l'Agriculture Familiale Durable et de l'Economie Sociale (AFD-ES)	Îles de Paix, Coopération Belge au développement	Diabo, Tibga, Gounghin, Baskouré
Professionnalisation, amélioration de la production et commercialisation des produits agricoles	Welt Hunger Hilfe, Ministère allemand de la Coopération et du Développement (BMZ)	Fada, Pama, Tibga, Diabo, Bilanga
Amélioration de l'offre éducative à la protection/préservation de l'environnement	Action Solidarité Tiers Monde (ASTM), Luxembourg	Fada, Matiakoali, Gayéri, Bilanga, Gourcy
Promotion des techniques et technologies d'adaptation au changement climatique pour la résilience des populations vulnérables	Fonds Climat/Energie Ministère de l'Environnement du Luxembourg	Fada, Matiakoali, Diabo, Diapangou, Gayéri, Bilanga, Gourcy
Amélioration de la résilience au changement climatique par l'approche agro-écologique	Pain Pour le Monde (PPLM), Ministère allemand de la Coopération et du Développement (BMZ)	Fada, Matiakoali, Gayéri, Bilanga, Gourcy, Tibga, Diabo, Diapangou

Figure 20. 7^e programme (2016-2018) de l'ONG ARFA. Source : site Internet d'ARFA.

L'ONG belge Autre Terre a le même type de fonctionnement et met en œuvre des programmes de cinq ans. Le dernier programme, couvrant la période 2017-2022, consiste essentiellement en le soutien des agriculteurs dans la structuration des filières agricoles au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal. Il a été mis en œuvre en partenariat avec deux autres ONG belges, Ile de Paix et SOS Faim. Ce programme, comme les précédents, est financé essentiellement par la coopération belge. Ainsi, Autre Terre et ses partenaires bénéficient de financements stables, indépendants de projets uniques. Autre Terre travaille en partenariat avec des ONG locales dans les pays où elle intervient et pour la mise en œuvre des projets qui composent ses programmes.

Autre Terre agit principalement pour le soutenir des organisations de producteurs dans la mise en place d'unités de transformation de fruits, de légumes et de céréales et pour la structuration de la filière apicole. Ce programme vise à développer la transformation et la commercialisation des productions, permettant aux membres des organisations de producteurs de bénéficier du maximum de la valeur ajoutée. Par exemple, au sein de ce programme, Autre Terre a, en partenariat avec l'ONG burkinabè le Baobab, développé un projet d'un an de développement de la filière du karité. Il s'agissait d'équiper des productrices avec des outils de transformation des noix en beurre et en savon, de mettre en place des unités de transformation (dans la localité de Zagtouli, dans la région Centre) et de dispenser des formations en entrepreneuriat (comptabilité, développement de circuits de commerce).

Le cas de l'ONG Tiipaalga est particulièrement intéressant quant à la temporalité de ses projets. Cette ONG burkinabè a développé une méthode originale de mise en défens

d'espaces destinés à la production agricole, alors que cette technique est utilisée essentiellement pour la restauration de forêts ou d'espaces pastoraux. Leur méthode consiste en la mise en défens avec un grillage d'une parcelle agricole, pour empêcher les animaux d'y pénétrer. La pose du grillage nécessite que le producteur mobilise 5 à 10 personnes de son entourage pour 6 jours de travail. Sur cette parcelle, des travaux de restauration des sols (zaï, demi-lune, paillage, etc.) sont effectués par le propriétaire. Ces travaux sont particulièrement lourds, Tiipaalga fournit le grillage et les poteaux, dont le coût est élevé, tandis que la restauration des sols nécessite beaucoup de travail. Les investissements en capital et en travail sont donc importants. Pour cette raison, Tiipaalga ne peut accompagner qu'un nombre très limité d'agriculteurs, environ une cinquantaine.

Tiipaalga accompagne les agriculteurs en leur faisant signer un contrat de 7 ans. À l'origine, quand l'ONG a été créée en 2003, les partenariats et les projets duraient 5 ans, mais les responsables de l'ONG ont peu à peu amélioré leur méthodologie et ont décidé d'allonger cette durée de 2 ans. La durée de 5 ans s'est révélée insuffisante pour que les agriculteurs s'approprient bien toutes les techniques de restauration des terres et pour que la mise en défens ait des effets tangibles. En effet, il faut environ 4 ou 5 ans pour que les espèces ligneuses se montrent productives après avoir été plantées. Cette durée de 7 ans permet donc de continuer à accompagner les agriculteurs même après avoir obtenu de premiers résultats positifs en termes de production agro-forestière. Dans le cadre de l'accompagnement des agriculteurs et après la pose du grillage, les agents de Tiipaalga rendent visite aux producteurs, à raison de deux visites par mois pendant 4 ans et moins régulièrement les 3 années suivantes. Ces visites ont pour fonctions d'assurer le suivi de la restauration des sols et de la production agricole – l'agriculteur est chargé de tenir un cahier de suivi – et de dispenser des formations agricoles auprès à la fois de l'agriculteur accompagné et des villageois voisins. La parcelle de l'agriculteurs accompagné devient temporairement un champ école pour le village.

La durabilité des projets n'est pas qu'une question de temporalité, mais aussi de responsabilité. Tiipaalga ne travaille qu'avec des chefs de ménage et non avec des groupements de producteurs. Par le passé, Tiipaalga a pu travailler avec des groupements, mais leur expérience les a poussés à cesser cela en raison de l'échec de certains projets. En effet, le responsable de l'ONG m'a indiqué qu'en travaillant avec des groupements de producteurs, peu de personnes étaient volontaires pour effectuer les travaux de pose du

grillage et de restauration des terres, tandis que des conflits pouvaient apparaître au moment de la commercialisation et du partage des bénéfices de la production agricole. Au sein d'un groupement de producteur, la responsabilité des travaux est en quelque sorte diluée, elle repose sur plusieurs individus qui ont la possibilité de se « renvoyer la balle » les uns les autres. Tiipaalga travaille donc exclusivement avec des chefs de ménages, propriétaires de la parcelle et qui portent l'entière responsabilité du projet. C'est à eux d'organiser les travaux de restauration, de mobiliser des travailleurs pour la pose du grillage et pour les travaux de restauration. Tiipaalga continue cependant à travailler avec des groupements de femmes pour accompagner leur autonomisation économique, car elles disposent rarement de terres individuelles.

Étant donné la lourdeur des travaux, les chefs de ménages à accompagner par Tiipaalga sont choisis selon une procédure très sélective, censée garantir l'implication de l'agriculteur et la réussite du projet. Tiipaalga organise d'abord une journée d'intervention dans des villages pour présenter son modèle de mise en défens. À la fin de cette journée, c'est aux villageois de manifester leur intérêt pour être accompagnés en s'inscrivant sur un formulaire. À la suite de cette journée d'intervention, Tiipaalga présélectionne une vingtaine de dossier (sur une centaine) et organise une visite avec les agriculteurs concernés. Finalement, seuls 10 sont sélectionnés chaque année. Les agriculteurs (et les ménages) sont sélectionnés selon plusieurs critères : la possession d'une parcelle d'au moins 3 ha (2 ha seulement sont tolérés dans la périphérie de Ouagadougou, où la pression foncière est forte) et dont les droits fonciers sont sécurisés, le niveau de dégradation des terres, la disponibilité et la motivation des demandeurs, leur besoin en accompagnement et leur capacité à mobiliser d'autres personnes pour effectuer les travaux de mise en place des grillages notamment.

Un autre élément de durabilité des projets est leur utilité au point de vue économique. À l'origine, les projets de mise en défens de Tiipaalga avaient pour principal objectif de restaurer la végétation et la biodiversité, et non d'augmenter la productivité de l'agriculture. Puis les responsables de l'ONG se sont aperçus que les sols étaient mieux restaurés quand ils étaient exploités, car les producteurs avaient un intérêt économique à en prendre soin. En effet, Tiipaalga accompagne les chefs de ménage dans la production de fourrage commercialisable en saison sèche ou dans l'apiculture, en plus de la production agricole. Cet intérêt économique

pour les chefs de ménage les incite à restaurer et à entretenir le sol et la végétation de leurs parcelles, élément de durabilité sur le temps long des actions de lutte contre la désertification.

Conclusion du chapitre 6

La gestion par projet, mise en place en raison de l'absence ou de la faiblesse de l'État dans la politique de développement agricole et rural, permet difficilement d'assurer une continuité dans l'action publique. Ces projets sont ainsi autant d'« enclaves » spatiales et temporelles. Seules les ONG disposant de moyens relativement importants peuvent assurer une forte continuité spatiale et territoriale de leur action. Or la lutte contre la désertification nécessite des travaux continus et un suivi régulier des projets mis en œuvre, chose difficile dans le cadre du mode de gouvernance développementiste.

Conclusion de la deuxième partie

La deuxième partie a montré en quoi les ONG jouent un rôle central dans la mise en œuvre de l'action publique dans les pays du Sahel central, et en particulier dans le développement agricole et la lutte contre la désertification. Leur rôle s'inscrit dans la logique du mode de gouvernance développementiste. Cette gestion par projet permet difficilement d'inscrire les actions dans le temps long, alors que la restauration des sols et de la végétation le nécessite. Mais surtout, les projets de lutte contre la désertification comportent une forte dimension de gouvernance et de gestion des ressources naturelles que les ONG mettent en place. Ces nouveaux modes de gestion bousculent les habitudes des villageois et nécessitent beaucoup de temps pour être appropriés par les populations, temps dont ne disposent que rarement les ONG.

Troisième partie. La question foncière dans les projets de lutte contre la désertification des ONG

La sécurisation du foncier est une condition préalable à la lutte contre la désertification. Avant de mener des travaux de restauration des sols ou de la végétation, les ONG doivent s'assurer que les droits fonciers sont clairement établis, sous peine que les projets échouent en raison de la contestation des droits ou de conflits pour le partage des bénéfices liés par exemple à l'exploitation des fruits issus de forêts restaurées (chapitre 7). Les États ont pris conscience de l'importance de sécuriser les droits coutumiers, ils ont donc adapté leur législation en proposant des procédures de formalisation des droits coutumiers, censés augmenter la sécurité foncière (chapitre 8). Mais l'État, en raison de ses faibles moyens, n'est pas en mesure de rendre cette législation effective sur tout le territoire et encore moins dans les villages reculés. C'est là le rôle des ONG : leurs projets ont pour fonction de rendre effectif le droit étatique (chapitre 9).

Chapitre 7. La sécurisation du foncier, un préalable indispensable à la lutte contre la désertification

La littérature scientifique, les OSC et les États reconnaissent que la sécurisation foncière est une condition à la lutte contre la désertification, car elle incite les producteurs à investir dans leurs terres (1). La sécurisation foncière passe aujourd'hui essentiellement par la reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Pourtant, cette manière de procéder a émergé tardivement au Mali et au Burkina Faso. Les ONG ont joué un rôle important de plaidoyer en la matière, pour mieux reconnaître et sécuriser les droits des populations vulnérables (2).

1. La sécurisation foncière comme moyen lutte contre la désertification

La sécurisation des droits fonciers des agriculteurs et des éleveurs qui exploitent les espaces agricoles, forestiers ou pastoraux est reconnue par la littérature scientifique, par les institutions internationales et par les responsables d'ONG que j'ai interrogés comme une condition nécessaire à la gestion durable des ressources naturelles et donc comme un moyen de lutter contre la désertification. Avant de développer les arguments à ce sujet, il est nécessaire de définir les notions d'insécurité foncière et de sécurisation foncière.

Selon Lavigne Delville (2017), « *des droits sur la terre sont sécurisés si leur détenteur est assuré de pouvoir les exercer.* » Ceci n'implique pas nécessairement la formalisation des droits fonciers par la délivrance d'un document officiel comme une attestation de détention coutumière ou un titre foncier. Des droits informels, dits coutumiers car reposant sur des normes sociales locales non écrites, peuvent être parfaitement sécurisés s'ils sont clairement établis et reconnus par tous les acteurs et qu'aucun d'entre eux ne les conteste. La formalisation des droits fonciers peut même être source d'insécurité foncière si les documents ne sont pas reconnus comme légitimes par les populations. Cela implique également que les institutions de gestion foncière telles que les commissions foncières soient fiables, que les registres où sont enregistrés les droits soient actualisés ou que le recours à la justice soit possible et équitable. La sécurité foncière est donc avant tout une question d'institutions : les droits légitimes sur un espace donné doivent être clairement établis, reposer sur des normes sociales reconnues par tous et dont les règles sont claires, les instances de gestion foncière et les mécanismes de régulation des conflits doivent être fiables (Lavigne Delville 2010).

À l'inverse, l'insécurité foncière provient d'abord de la contestation des droits fonciers, perçus comme illégitimes. Elle ne provient pas du fait que ces droits soient informels, mais plutôt d'un dysfonctionnement des institutions de régulation foncière. Ce dysfonctionnement est essentiellement lié à un conflit entre les différentes normes de régulation des droits fonciers et entre les différentes institutions chargées de les réguler. Les pays du Sahel central, comme la plupart des pays africains, connaissent une situation de dualisme juridique hérité de la période coloniale (Hochet 2014). Le dualisme juridique signifie que cohabitent deux régimes de droit souvent contradictoires : le droit étatique fondé sur la propriété privée et les droits coutumiers fondés sur des normes sociales locales. Le droit étatique est censé être garanti par les institutions de l'État, les administrations et la justice, tandis que les droits coutumiers doivent être garantis par les chefs coutumiers. Il apparaît donc clairement qu'il y a un conflit de normes et d'institutions de régulation entre ces deux systèmes. Ce conflit de normes repose en grande partie sur le conflit entre légalité du droit étatique et légitimité des droits coutumiers, source d'insécurité des droits fonciers. Comme le chapitre 8 le montrera, les trois États du Sahel central ont réformé leur système foncier depuis les années 1990 dans le but de réconcilier la légalité et la légitimité, avec plus ou moins de succès.

La sécurité foncière ne doit pas être réduite aux droits exercés sur les parcelles agricoles. Le foncier regroupe toutes les ressources en milieu rural : les terres agricoles, les terres pastorales, les forêts et les points d'eau. L'accès à ces différentes ressources ne peut pas être sécurisé de la même manière car leur usage et la temporalité de leur usage diffèrent. Un agriculteur a besoin de droits sécurisés de manière continue et exclusive, pour en bénéficier pleinement en saison des pluies et éventuellement pour y pratiquer le maraîchage de contre-saison. Une exception à cela est leur obligation à ouvrir leurs champs à la vaine pâture, pour les éleveurs pastoraux, après la récolte des céréales. Mais ce droit est de moins en moins respecté et les agriculteurs tendent à fermer leurs champs aux éleveurs pastoraux, comme on l'observe dans l'ouest du Burkina Faso, bien que la loi leur interdise de le faire (Gonin 2014).

L'accès aux ressources communes – les pâturages, les forêts et les points d'eau – ne peut être régulé de la même manière que l'accès aux terres agricoles car leur usage n'est pas individuel ou familial, mais communautaire. Cela signifie que l'accès à ces ressources ne repose pas sur des droits de propriété privée (ou sur des droits individuels ou familiaux pour le cas des droits

coutumiers sur les terres agricoles), ni sur des mécanismes de marché. Ces droits sont régulés selon plusieurs principes :

« - *Le droit d'accès. C'est le droit de pénétrer dans l'espace qui contient la ressource (simplement traverser un champ ou un pâturage).*

- *Le droit de prélèvement. Droit de retirer des produits de la ressources (pâture du fourrage, récolter les fruits d'un arbre...).*

- *Le droit de gestion. C'est le droit de réguler l'accès des autres à une ressource et de transformer la ressource pour l'améliorer (l'exploitant agricole a un droit de gestion sur les champs qui lui appartiennent ou qui lui ont été alloués).*

- *Le droit d'exclusion. C'est le droit de décider qui a accès ou non à une ressource, qui peut la gérer ou non, comment ces droits peuvent se transmettre d'un individu à un autre (le chef de terre coutumier a historiquement un droit d'exclusion sur les terres cultivables du village. Il peut les allouer et les retirer aux autres cultivateurs).*

- *Le droit d'aliénation. C'est le droit de vendre ou de louer une parcelle. La propriété privée dans la juridiction européenne est un droit d'aliénation.* » (Gonin 2014, p. 49, d'après Ostrom et Shlager 1992).

Dans le cas des ressources communes, les droits d'accès et de prélèvement sont partagés par tous les membres de la communauté ; les droits de gestion et d'exclusion sont garantis par les autorités coutumières ; tandis que le droit d'aliénation n'existe pas. Ainsi, sécuriser l'accès aux ressources communes implique de garantir pour tous les membres de la communauté les droits d'accès et de prélèvement, par des droits de gestion et d'exclusion reconnus comme légitimes et sans qu'il n'y ait de droit d'aliénation.

Pourquoi sécuriser les droits fonciers ? En quoi est-ce un moyen de lutter contre la désertification ? Le premier argument, et le plus important, est que la possession de droits sécurisés incite les producteurs à investir dans leurs terres pour en augmenter la productivité. Les producteurs ont besoin d'avoir la certitude de pouvoir bénéficier des fruits de leur travail sans risquer de se faire déposséder et de pouvoir cultiver leurs terres assez longtemps pour rentabiliser leurs investissements (Lavigne Delville 2017, CNULCD 2019). En matière de lutte contre la désertification, les investissements sont essentiellement en travail et consistent

surtout en la construction d'ouvrages anti-érosifs tels que les haies vives ou les cordons pierreux ; le (re)boisement de forêts pour l'exploitation fruitière ou de parcelles agricole pour l'agroforesterie ; la récupération de terres avec des techniques telles que le zaï, la demi-lune ou la scarification du sol avec la charrue delfino.

Le deuxième argument renvoie à la notion d'« environnement favorable » avancée par l'Interface Science-Politique de la CNULCD (2019). « *Un environnement favorable désigne le contexte dans lequel les trois réponses à la neutralité en matière de dégradation (éviter, réduire, inverser [la dégradation des terres]) sont susceptibles d'être mises en œuvre avec succès.* » (p. 29). Cet « environnement favorable » est de nature institutionnelle. Il s'agit de créer les conditions au succès à long terme des actions de lutte contre la désertification. Ceci passe par une politique publique forte et cohérente, qui fixe des objectifs et donne des moyens en termes de lutte contre la désertification ; par un régime foncier sécurisant favorisant les investissements (comme vu au-dessus) ; par des mécanismes de régulation des conflits fonciers, notamment les conflits entre éleveurs et agriculteurs qui peuvent prendre une forme violente.

Bien que les conflits entre agriculteurs et éleveurs pastoraux soient ponctuels et localisés, plutôt que généralisés, on constate une « *politisation de l'identité ethnique et religieuse* » et dynamique de « *rupture du lien social entre sociétés agricoles et sociétés pastorales, la « stigmatisation » des communautés pastorales et la marginalisation des territoires pastoraux.* » (Rangé et al. 2021, p. 2). Ce contexte favorise l'entretien des conflits, qui, partant d'une dimension environnementale liée à l'accès aux ressources, prennent la forme de conflits communautaires. Ces conflits, que les organisations djihadistes savent exploiter à leur profit comme vu au chapitre 1, sont à la fois une conséquence du défaut de sécurité foncière pour les éleveurs pastoraux et une cause de l'insécurité des droits fonciers dans les espaces concernés. Dans ces espaces, l'insécurité des droits fonciers provient pour une large part de l'insécurité physique, qui expose les agriculteurs au pillage de leurs récoltes voire les contraint à quitter leurs terres pour fuir leurs villages.

Durant les entretiens, les responsables des ONG interrogés reprenaient à leur compte cet argumentaire avancé par les chercheurs en sciences sociales. Le responsable de l'ONG AVSF m'a indiqué que la sécurisation foncière était particulièrement importante dans le cadre de la transition vers l'agroécologie, car celle-ci demande plus d'investissement en travail et

nécessite une longue durée avant de produire des résultats et d'être aussi productives que les pratiques basées sur l'usage des pesticides et des herbicides. Le responsable de l'ONG MARP tient un discours similaire, en affirmant que la sécurisation des droits fonciers incite les agriculteurs à investir sur leurs terres, grâce à la garantie d'en tirer les bénéfices. La sécurisation foncière des espaces communs (forêts et pâturages) est également un moyen d'inciter les populations qui participent à leur restauration à effectuer ces travaux, car les ONG qui les organisent mettent en place des comités de gestion garantissant l'accès à tous aux ressources foncières. Le responsable de l'ONG AZHAR, qui met en place un projet de « redynamisation » des commissions foncières dans le centre du Mali, m'a affirmé que la pacification des relations entre éleveurs et agriculteurs était une condition nécessaire aux investissements agricoles et à la lutte contre la désertification.

Surtout, les responsables des ONG, au regard de leur mission sociale, insistent sur la nécessité de sécuriser les droits fonciers des populations les plus vulnérables que sont les jeunes, les femmes et les éleveurs pastoraux. Leurs droits fonciers sont en général plus précaires et insécurisés, comme je l'ai déjà exposé. Ainsi, l'ONG malienne Divarof accompagne les femmes pour les faire accéder à la terre et pratiquer le maraîchage en s'organisant au sein de groupements. L'ONG Tiipaalga cible en priorité les femmes et les ménages les plus pauvres pour les accompagner. Au Niger, ONCCP travaille à la restauration notamment d'espaces de pâturage et à la sécurisation foncière de couloir de passages pour les éleveurs pastoraux. Donc, si les responsables des ONG reprennent l'argumentaire scientifique sur les avantages de la sécurisation foncière en matière de lutte contre la désertification, ils ajoutent, en pratique, la priorité à la sécurisation des droits fonciers des populations les plus précaires et vulnérables, auxquelles les projets s'adressent d'abord.

Par ailleurs, la sécurisation des droits fonciers des femmes offre des avantages supplémentaires dans la lutte contre la désertification. L'ONG malienne ASADDEC mène des projets de reboisement et de sécurisation des droits d'accès aux femmes aux produits forestiers. L'exploitation du karité leur permet de générer des revenus qui les dispensent de pratiquer la commercialisation du bois-énergie. Deuxièmement, l'ONG malienne AVPIP aide les femmes à s'organiser en groupements pour accéder à la terre et pratiquer le maraîchage. Cette activité permet aux femmes d'accéder à la terre avec des droits sécurisés, de restaurer

des terres dégradées (les sites attribués sont le plus souvent des terres à restaurer) et de les détourner de la commercialisation du bois-énergie.

Tous ces éléments confortent l'idée que la lutte contre la désertification n'est pas réductible à une question technique et purement écologique. Il ne suffit pas d'effectuer des travaux de restauration des terres pour que la lutte contre la désertification soit efficace, cela passe également, et même principalement, par la constitution d'un « environnement favorable » – pour reprendre la terminologie de la CNULCD – sur le plan institutionnel, qui incite les agriculteurs et les éleveurs pastoraux à gérer durablement leurs terres et qui limite les conflits fonciers. Et la bonne gouvernance foncière est un élément clé de cet « environnement favorable ».

2. Une question portée par les ONG dans les arènes politiques internationales, nationales et locales

Malgré cela, la question foncière a tardé à émerger dans les institutions internationales et particulièrement à la CNULCD. Elle n'a été mise à l'agenda par les OSC que lors de la COP 14 organisée à New Delhi en 2019. Les OSC, organisées en « panels » régionaux à la CNULCD, ont mené des plaidoyers sur ce sujet. Le ReSaD et le REFEDE ont pris des positions en ce sens en déclarant : « *Nous appelons les parties réunies lors de la COP 14 à veiller à ce que la sécurité foncière des producteurs ruraux soit consacrée en directives pour favoriser la mise en place d'outils de gestion territoriale des terres.* » un mois avant la COP 14 (ReSaD et REFEDE 2019). Le SPONG, à travers le responsable de l'ONG MEcB, a pris des positions similaires. Le résultat en a été l'inclusion de la question des régimes fonciers dans les domaines thématiques de la CNULCD. Et ceci s'est traduit par la publication du rapport de l'Interface Science-Politique (CNULCD 2019).

La FAO avait déjà pris, dès 2012, des positions sur la question foncière avec la publication des « Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » (FAO 2012). Celles-ci prennent position en faveur de la reconnaissance des droits coutumiers : « *Les États devraient : 1. Reconnaître et respecter tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits [...] 3. Promouvoir et faciliter l'exercice des droits fonciers légitimes.* » (p. 3). La notion de « légitimité » étant utilisée en opposition à celle de « légalité », au sens du

droit formel étatique, cette déclaration signifie que les droits coutumiers, oraux et informels – légitimes socialement au sein des villages – doivent être reconnus par les États.

Mais les États sahéliens ont pendant la période des PAS favorisé une politique de « titrisation » des terres, c'est-à-dire qu'ils ont encouragé l'expansion de la propriété privée censée attirer les investissements et favoriser le développement de l'agriculture (Zanoletti 2020). Cette politique a surtout été mise en place au Mali et au Burkina Faso, moins au Niger. Elle devait encourager les détenteurs de capitaux à investir dans la terre pour y développer l'agrobusiness. Cette politique se traduit par exemple au Burkina Faso par la remise en cause du monopole foncier de l'État et la reconnaissance des titres fonciers par la Réorganisation Agraire et Foncière de 1996. Cette politique a été partiellement remise en cause par la suite, pour tendre vers un modèle de meilleure reconnaissance des droits fonciers coutumiers, ce qu'a mis en œuvre le Niger dès 1993 avec le code rural. Le Burkina Faso a adopté cette politique de sécurisation des droits fonciers coutumiers à partir de 2009 et de la « Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural ». Au Mali, c'est la loi de 2017 sur le foncier agricole qui les a reconnus.

Puisque les États ont tardé à reconnaître pleinement les droits coutumiers, ce sont les OSC qui se sont emparées de cette question. Elles se sont fait le relai des populations rurales qui souhaitent sécuriser leurs droits fonciers, notamment les femmes et les éleveurs pastoraux dont les terres de pâturage sont peu à peu réduites par la mise en culture. C'est notamment le Réseau Billital Maroobé, organisation représentant les éleveurs pastoraux, qui a poussé les États à reconnaître l'importance économique et territoriale de l'élevage pastoral et à mieux sécuriser leurs droits fonciers.

L'importance de la question foncière dans la lutte contre la désertification se traduit par sa mention explicite dans les plans d'action de lutte contre la désertification et dans les plans d'action de mise en œuvre de la GMV, produits par les États. Dans le plan d'action de mise en œuvre de la GMV au Burkina Faso (2012) : « [...] à la préservation de l'environnement et à la valorisation des ressources naturelles, sont rattachés les objectifs suivants : -i- la sécurisation foncière [...] ». Dans le plan d'action de lutte contre la désertification au Niger (2000), « Promouvoir une sécurité foncière et un cadre institutionnel et juridique favorables au développement des activités agro-sylvo-pastorales » est la 7^e « orientation stratégique ». Dans le plan d'action de lutte contre la désertification au Mali (2012), il est écrit : « l'insécurité

foncière et la recrudescence des conflits fonciers très souvent meurtriers, compromett[ent] [...] la cohabitation entre communautés pourtant condamnées à vivre ensemble. » Pour éviter ce phénomène, et pour promouvoir les investissements, ce plan mentionne la nécessité de « sécuriser le foncier », sans en préciser les modalités, hormis la mise en œuvre des schémas d'aménagement. Les ONG n'ont évidemment pas été les seules à promouvoir cette question, néanmoins leur rôle a été décisif en tant qu'intermédiaires entre les populations et les acteurs politiques.

En plus des échelles internationale et nationale, les ONG portent cette question à l'échelle locale. Cette fois-ci elles ne la portent pas par des actions de plaidoyers, mais par l'assistance dans la mise en œuvre de la loi sur le terrain, notamment en contribuant à rendre effectives les commissions foncières et en appuyant les populations dans leurs demandes d'attestations de détention coutumière ou dans leur rôle de médiation pour sécuriser les droits fonciers des éleveurs pastoraux. Et encore une fois, elles ciblent en priorité les populations dont les droits fonciers sont les plus précaires, à savoir surtout les femmes et les éleveurs pastoraux.

Conclusion du chapitre 7

Ce chapitre a permis de montrer que la sécurisation foncière est analysée par les chercheurs et perçue par les responsables des ONG comme une condition nécessaire à la mise en œuvre efficace de la lutte contre la désertification. La sécurité foncière est essentiellement une question de rapport sociaux, car la notion de foncier implique une relation entre des personnes au sujet d'une ressource. Ainsi, la durabilité des actions de lutte contre la désertification apparaît très fortement conditionnée à l'efficacité des systèmes de gouvernance foncière, et donc de gouvernance tout court, au sein des États et des villages.

Chapitre 8. Les dispositifs de sécurisation foncière proposés par les États

Les OSC sahéliennes ont poussé les États à reconnaître les droits fonciers coutumiers pour mieux les protéger. Les États ont pris des mesures en ce sens, et ont mis en place des dispositifs de reconnaissance formelle de ces droits (1). Pour autant, la faible présence de l'État dans les villages ne permet pas l'effectivité de ces dispositifs sur tous les territoires. Ce sont alors les ONG qui prennent le relai en cherchant à rendre effective la législation, mais leurs projets sont eux-mêmes fortement limités par leur caractère temporaire (2). Cette situation est particulièrement problématique pour les éleveurs pastoraux, dont le faible ancrage territorial est propice à la remise en cause de leurs droits (3).

1. La reconnaissance des droits coutumiers et la mise en place de procédures de sécurisation foncière hybrides

La période post-indépendance voit la politique coloniale de dualisme juridique être confirmée. On peut parler de « *continuité évolutive* » : le régime foncier « *présente les stigmates apparents mais assez superficiels d'une évolution tout en maintenant une constance absolue de quelques grands principes d'obédience coloniale qui continuent à le régir* » (Chene-Sanogo 2012, p. 197). L'État conserve en droit la mainmise sur le foncier à travers le domaine public, mais les droits coutumiers sont admis en pratique.

Au Burkina Faso, on peut distinguer quatre périodes dans l'histoire des politiques foncières depuis l'indépendance. De 1960 à 1984, le domaine de l'État est réaffirmé mais les droits coutumiers sont admis en pratique. De 1984 à 1991, la RAF de 1984 institue un domaine foncier national, dont l'État est le propriétaire éminent, sur l'ensemble des terres du pays et dissout tous les droits de propriété privée tandis que les droits coutumiers ne sont pas reconnus. Les RAF de 1991 et 1996 maintiennent le domaine foncier national mais introduisent la possibilité de cession de certaines terres à des propriétaires privés à travers l'immatriculation et le titre foncier : les droits de propriété réapparaissent. En 2007 est adoptée la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Elle débouche sur la loi 034/2009 et la RAF de 2012 qui reconnaissent officiellement les droits fonciers coutumiers et proposent des procédures de formalisation de ces droits (Hochet 2014).

Au Mali, on distingue trois grandes étapes dans les politiques foncières depuis 1960. Entre 1960 et 1986, l'État accentue son monopole sur la gestion du foncier, les droits coutumiers ne

sont pas reconnus mais la procédure d'immatriculation, héritée de la période coloniale, demeure : les terres peuvent faire l'objet d'appropriation privée. Le code domanial et foncier, adopté en 1986, reconnaît les droits fonciers coutumiers. Le coup d'État de 1991 aboutit à une série de lois renforçant, à la demande des populations rurales, les droits coutumiers (Djiré et Kéita 2016).

Au Niger, les premières réformes foncières post-indépendance interviennent après le tournant démocratique de 1991. Le pays adopte son code rural en 1993. Celui-ci reconnaît les droits fonciers coutumiers, intègre les spécificités du pastoralisme et organise la gestion locale des ressources naturelles. Les textes adoptés à la suite, notamment le code pastoral de 2010, s'inscrivent dans le code rural (Bron-Saïdatou 2015).

Les trois pays ont donc connu des trajectoires similaires : depuis les indépendances, les droits fonciers coutumiers ont peu à peu été reconnus, surtout depuis les années 1980-1990. La reconnaissance de ces droits fut une revendication des populations rurales, notamment au moment des phases de démocratisation au Mali et au Niger. Telle qu'établie par ces réformes, la reconnaissance des droits coutumiers ouvre la possibilité aux particuliers de faire enregistrer leurs droits et de se faire délivrer des attestations de détention coutumière et des titres fonciers.

Ces réformes sont mues par plusieurs objectifs : la volonté de sécuriser les droits des producteurs, la volonté de réconcilier légitimité (droit coutumier) et légalité (droit étatique) (Ouedraogo 2011), la volonté de faire croître la productivité de l'agriculture et la volonté de préserver la paix sociale. Ces réformes ont été encouragées par les IFI, en premier lieu la Banque mondiale, à partir de la fin des années 1970 et ensuite dans le cadre des PAS. Elles ont promu la généralisation de l'enregistrement des droits individuels, lesquels devaient se substituer aux droits coutumiers, perçus comme inefficaces (Brondeau 2014).

La sécurisation foncière fait l'objet d'un débat entre deux positions antagonistes. La première, s'appuyant sur la théorie évolutionniste des droits de propriété, affirme que la propriété privée est le meilleur moyen de sécuriser les droits fonciers et que cette sécurisation favorise les investissements agricoles, donc la croissance de la productivité et, pour ce qui nous intéresse ici, les investissements dans la lutte contre la désertification. La situation de flou juridique dans laquelle seraient les droits coutumiers serait source d'insécurité et de conflits

fonciers, contexte défavorable aux investissements durables dans la production. La seconde position prône la reconnaissance des droits coutumiers. Ceux-ci seraient plus inclusifs que les droits de propriété privée, plus légitimes aux yeux des populations et plus accessibles que les longues et coûteuses procédures de titrisation. Surtout, la seconde position insiste sur le fait que les investissements agricoles ne nécessitent pas l'appropriation privée des terres (Lavigne Delville 2010). Les trois pays du Sahel central ne semblent pas avoir pris de position définitive sur cette question. Les lois en vigueur sont, de ce point de vue, ambiguës : elles reconnaissent légalement les droits coutumiers tout en proposant des procédures de formalisation pouvant aboutir à la propriété privée à travers la délivrance du titre foncier. À la fois elles reconnaissent le droit coutumier, à la fois elles incitent les producteurs à formaliser leurs droits ce qui leur permet d'effectuer des transactions marchandes.

Ces lois ont également pour objectif la réconciliation entre légitimité des pratiques locales et légalité consacrée par la loi. Cette réconciliation passe par la reconnaissance des droits coutumiers mais aussi par la création des commissions foncières. Ces commissions foncières sont chargées, entre autres, de constater les droits fonciers, de délivrer des attestations de détention coutumière ou des titres fonciers et de régler les conflits fonciers. Les autorités coutumières gardent un rôle important dans ces nouvelles institutions et procédures. Lors des enquêtes en vue d'identifier les droits fonciers, les chefs coutumiers sont consultés, ainsi que les voisins et les autres membres de la famille du demandeur, et leur parole garde une légitimité très forte. De même, ils sont largement impliqués dans la gestion et l'arbitrage des conflits fonciers entre agriculteurs et entre agriculteurs et éleveurs pastoraux. En ce sens, leur légitimité sociale et leur autorité restent fortes.

Ces réformes évoquent explicitement l'objectif de favoriser les investissements et d'augmenter la productivité du secteur agro-sylvo-pastoral. De ce point de vue, elles se situent plutôt dans la théorie évolutionniste des droits de propriété. Même si la délivrance de titres fonciers n'est pas un objectif en soi, d'autant plus que les attestations de détention coutumière sont privilégiées, l'idée sous-jacente reste qu'il est nécessaire de formaliser les droits coutumiers, garantis par l'oralité, pour favoriser les investissements et les travaux de préservation de l'environnement. La sécurisation foncière doit inciter les agriculteurs à réaliser les travaux d'aménagement nécessaires à la gestion durable des terres, qui permettent à la fois de préserver l'environnement et de faire croître la productivité.

Enfin, ces réformes ont pour objectif de préserver la paix sociale. Comme vu dans le chapitre 7, les conflits fonciers, en particulier entre éleveurs et agriculteurs, sont de plus en plus fréquents et violents. Ces commissions foncières, intégrant les autorités coutumières et les représentants des éleveurs pastoraux dans leurs procédures de résolution des conflits, bénéficient d'une légitimité souvent plus grande que les autorités de l'État. Les autorités de l'État, en particulier l'institution judiciaire et surtout au Mali, sont largement discréditées, surtout par les populations nomades et semi-nomades (Sangaré 2016), en raison de leur corruption – réelle ou supposée –, leur éloignement des populations, leur lenteur et leur coût.

Ces lois proposent diverses procédures de sécurisation foncière. Les trois États reconnaissent les attestations de détention coutumière. Celles-ci sont délivrées sur décision des commissions foncières villageoises ou communales. Ces commissions intègrent entre autres les autorités coutumières, on peut dire à leur sujet qu'elles sont une hybridation du droit coutumier et du droit étatique car la légitimité du droit coutumier est reconnue dans la loi et dans les dispositifs de délivrance des documents formels de possession foncière. Pour être plus précis, on peut affirmer que le droit coutumier a été intégré au droit étatique. D'autres dispositifs existent, tels que la charte foncière au Burkina Faso. Celle-ci, mise en place notamment pour la gestion des forêts, est également une manière d'intégrer le droit coutumier dans des procédures de sécurisation foncière et de gestion des ressources naturelles car la gestion en revient à la commission foncière villageoise et au service foncier rural.

2. Les limites des dispositifs formels de sécurisation foncière

Mais la faiblesse de l'État, analysée dans le chapitre 1, empêche l'application réelle et sur tout le territoire de ces lois. Les commissions foncières ne sont pas effectives sur tout le territoire, d'autant moins dans les zones touchées par les attaques djihadistes et d'où fuit une partie des populations, comme le confirment des responsables d'ONG au Mali et au Niger dont des projets visent à redynamiser, voire à remettre en place, ces commissions foncières.

De plus, il est notable que, malgré toutes ces réformes et les efforts des États pour reconnaître les droits coutumiers et les intégrer dans l'organisation administrative, la gestion coutumière du foncier reste largement dominante, informelle et indépendante de l'administration. Sur ce point, l'exemple du Niger est particulièrement frappant : on estime qu'entre 2000 et 2012, et selon une hypothèse haute, seul 1,22 % des parcelles agricoles font l'objet d'un acte délivré

par une commission foncière et 1,41 % des transactions ont été formalisées par un acte délivré par une commission foncière (Bron Saïdatou 2015, p. 33). Ceci s'explique par plusieurs raisons : j'ai déjà mentionné la faiblesse et l'inégal déploiement de l'État et des commissions foncières, il faut ajouter le manque d'appropriation de ces institutions par les populations, leur faible légitimité, le coût et la longueur des procédures.

La gestion du foncier est caractérisée par la pluralité des normes et des légitimités : celles de l'administration et celles de la coutume principalement. La gestion coutumière du foncier, en dehors des commissions foncières, garde une grande légitimité aux yeux des populations rurales, souvent plus forte que les dispositions légales. Ainsi, comme le confirme le responsable de l'ONG APEDR au Burkina Faso : « *dans certains villages, avoir un papier ne suffit pas à garantir les droits. Si une famille réclame sa terre à la personne à qui elle l'a prêtée, même si cette personne a fait formaliser son droit, elle la rendra car sinon ça porte malheur.* » Ainsi, l'objectif de l'ONG n'est pas la délivrance de « papiers » (attestation de détention coutumière ou titre foncier), mais de mettre en place une procédure légitime aux yeux des populations, procédure intégrant les propriétaires fonciers, les autorités coutumières et communales, les chefs de ménages, afin de limiter toute contestation ultérieure de ces droits. Ainsi, la garantie de sécurité des droits fonciers repose moins sur la formalisation des droits que sur une procédure de sécurisation légitime aux yeux des populations. Il n'empêche qu'*in fine*, la délivrance d'un document, en l'occurrence l'attestation de détention coutumière, vient renforcer cette procédure (Lavigne Delville 2017) et reste un objectif de l'ONG.

Une autre difficulté de fond survient dans la délivrance des attestations de détention coutumière. Les droits coutumiers sont collectifs : ce sont des familles qui ont des droits sur des terres. Or la procédure de délivrance de l'attestation de détention coutumière a pour effet d'individualiser les droits sur la terre. Cette individualisation des droits via l'attestation de détention coutumière, bien qu'elle ne soit pas formellement un acte de propriété privée, produit les mêmes effets que si c'était le cas. Il est fréquent que des individus, après avoir obtenu une attestation de détention coutumière, vendent leurs terres à des promoteurs immobiliers ou des agrobusinessmen, laissant leur famille dans le désarroi. Si la loi burkinabè prévoit que toute la famille soit impliquée dans la procédure de délivrance de l'attestation de détention coutumière, ceci n'est pas toujours appliqué. Si bien que, paradoxalement,

l'attestation de détention coutumière, censée sécuriser les droits fonciers des individus, peut avoir pour effet de les rendre plus précaires car elle facilite les transactions monétaires.

Dans les pays du Sahel central, plus on descend dans l'échelle des territoires et des collectivités, moins l'État est présent, jusque dans les villages où il est quasiment absent. C'est là que les ONG sont appelées à intervenir, pour combler le vide de l'État. Concernant la question foncière, le vide d'État se caractérise par l'absence de commissions foncières. Ainsi, de nombreux projets d'ONG, notamment un projet de l'ONG AZHAR au Mali financé par le PNUD, visent à rendre effectives ces commissions foncières, en dispensant des formations à leurs agents et en sensibilisant les populations à leur importance. Ces projets sont aussi l'occasion d'organiser la délivrance d'attestations à de nombreux individus peuplant les villages d'intervention, et en priorité des femmes. Cependant, comme déjà indiqué plus haut, il y a un fort décalage entre la temporalité nécessaire à la mise en place effective et durable des commissions foncières et la temporalité des projets. Ainsi, les commissions foncières sont rarement effectives en dehors des projets qui les portent (Olivier de Sardan 2021).

3. La difficile sécurisation du foncier pastoral

La question du pastoralisme fait l'objet d'une attention particulière dans les politiques foncières. Les droits fonciers des éleveurs pastoraux étant plus précaires que ceux des agriculteurs, ces différentes lois visent à sécuriser leurs droits fonciers, en particulier le code rural du Niger qui a permis de grandes avancées sur la question.

Les trois pays du Sahel central prévoient que le pastoralisme peut s'exercer sur les terres du domaine de l'État et des collectivités ainsi que sur les champs après la récolte²⁶ (la vaine pâture). Les collectivités locales, et en particulier les communes, ont pour fonction de faire respecter des espaces de pâturage et d'empêcher leur mise en culture. Le Niger est le pays qui est allé le plus loin dans cette politique. La loi 61-05 de 1961 fixant la limite nord des cultures, confirmée par l'ordonnance n° 2010-09 sur le pastoralisme, interdit la mise en culture des espaces situés au nord de l'isohyète 350 mm. Ces espaces sont entièrement dédiés au pastoralisme. La loi prévoit que si des dégâts champêtres y sont causés par le bétail, c'est l'agriculteur qui en est responsable. Ces lois ont également un objectif de prévention et de

²⁶ Au Burkina Faso : loi 034-2002 d'orientation relative au pastoralisme et loi 034-2009 portant régime foncier rural, au Mali : loi 01-004 portant charte pastorale, au Niger : ordonnance 2010-29 portant pastoralisme.

gestion des conflits fonciers, censés préserver la paix sociale. Ces dispositions sont intégrées aux commissions foncières.

Dans les faits, ces textes sont peu ou mal appliqués, du fait, encore une fois, de la faiblesse de l'État, mais aussi de la priorité politique donnée à l'agriculture face à l'élevage. De nombreux responsables d'ONG interrogés, corroborant les constats établis dans de nombreuses publications scientifiques (par exemple Gonin 2014, Bron Saïdatou 2015 ou Zanoletti 2020), indiquent que de nombreuses pistes pastorales, couloirs de passage et aires de pâturage sont mis en culture par les agriculteurs, limitant d'autant les espaces à exploiter par les éleveurs pastoraux. Au Niger, la limite nord des cultures n'est pas respectée et, surtout, les agriculteurs qui s'y établissent ont de fait plus de pouvoir que les éleveurs et parviennent à imposer des dédommagements en cas de dégâts sur les cultures.

La sécurisation foncière des éleveurs pastoraux est beaucoup plus difficile que celle des agriculteurs, car leur usage de l'espace diffère. Les agriculteurs disposent d'un fort ancrage territorial car le plus souvent ils possèdent la terre qu'ils cultivent et restent dans leur village toute l'année. Ce n'est pas le cas des éleveurs pastoraux qui, bien qu'ils disposent d'un territoire d'ancrage, effectuent une transhumance annuelle. Leurs droits sur les pâturages, censés être garantis par l'État car relevant de son domaine, sont donc particulièrement précaires. Les éleveurs pastoraux ne sont que de passages dans les villages où ils font paître leur bétail, ils n'y vivent pas sur le long terme – Rétaillé (2005) parle à ce sujet d'« espace mobile ». Ceci incite les agriculteurs à exploiter les terres de pâturages perçues comme vacantes. L'absence des éleveurs pastoraux réduit fortement leur capacité à défendre leurs droits fonciers face aux agriculteurs. Les projets de sécurisation des droits fonciers des éleveurs pastoraux pèchent là encore par leur caractère temporaire, ils ne permettent pas la renégociation constante des couloirs pastoraux et des aires de pâturage. Cette continuité de l'action publique ne peut être exercée que par l'État, absent de ces territoires. Alors les jeux de pouvoirs entre éleveurs pastoraux et agriculteurs quant à la délimitation des espaces et de leurs usages restent arbitrés par les autorités coutumières.

Conclusion du chapitre 8

Les États du Sahel central ont inscrit la reconnaissance des droits fonciers coutumiers dans leurs législations. Cette reconnaissance permet d'intégrer les droits coutumiers dans le droit étatique et de formaliser les droits informels de la grande majorité des agriculteurs. Pour

autant, cette reconnaissance comporte de nombreuses limites, parmi lesquelles la quasi-absence de l'État dans les villages. Cette limite n'est que partiellement comblée par les projets des ONG, qui ont eux-mêmes comme principale limite leur caractère d'« enclave » : ils n'ont pas de continuité spatiale et temporelle. Ce sont surtout les éleveurs pastoraux qui pâtissent du manque d'effectivité de la législation censée les protéger, leur faible ancrage territorial les met en position de vulnérabilité face aux agriculteurs, situation propice à la remise en cause de leurs droits.

Chapitre 9. La sécurisation foncière dans les projets de lutte contre la désertification des ONG

Les ONG se saisissent des procédures prévues par la législation pour sécuriser les droits fonciers, bien qu'elles puissent s'appuyer sur les normes coutumières pour mener les négociations préalables. En ce sens, les ONG ont pour fonction de rendre effectives les procédures légales dans les villages où elles sont quasiment absentes. La gestion foncière a des implications différentes selon le type d'espace. La question de la sécurisation foncière des parcelles agricoles est un enjeu surtout pour les femmes dont les droits sont précaires (1). Quant à la gestion des espaces communs – les forêts et les pâturages –, elle implique des procédures complexes pour aboutir à des accords de gestion durable des ressources à l'échelle des communautés (2).

1. Sécuriser les parcelles agricoles

La sécurisation foncière des parcelles agricoles est relativement simple car elle implique un nombre plus limité d'acteurs que la gestion foncière des espaces communs que sont les pâturages et les forêts. Il s'agit ici de garantir l'accès durable à la terre pour la personne ou le ménage qui l'exploite. Et comme indiqué au chapitre 8, l'important n'est pas d'aboutir à la délivrance d'un « papier », c'est-à-dire d'un document formel de possession foncière (attestation de détention coutumière ou titre foncier), mais de créer les conditions pour que la possession de la terre par ceux qui l'exploitent soit sécurisée socialement et que leurs droits ne soient pas contestés. Malgré tout, la délivrance et la possession de documents formels renforcent la sécurité foncière de ceux qui les possèdent, car ces documents bénéficient d'une certaine légitimité sociale mais surtout sont reconnus par l'État et par la justice. De plus, la sécurisation foncière n'implique pas la propriété de la terre : la garantie d'exploiter durablement une terre qui n'appartient pas au producteur suffit, que ce soit en location, en métayage, en prêt ou autre.

Pour aboutir à la sécurité foncière du point de vue social, telle que définie au-dessus, il importe que les ONG et les agriculteurs accompagnés mènent des négociations suivant au moins en partie les normes coutumières locales, pour que les accords passés soient reconnus comme légitimes par les populations du village. Ainsi, que la procédure mise en œuvre soit formelle ou informelle, les chefs coutumiers sont associés aux négociations quand les terres

n'appartiennent pas à des propriétaires, que ce soit en tant qu'acteurs ou en tant que témoins et garants des accords.

Avant de présenter en détail la manière dont les ONG interviennent pour sécuriser les droits fonciers des agriculteurs, il importe de signaler que toutes les ONG n'agissent pas sur la question. Par exemple, les ONG maliennes et burkinabè partenaires de l'ONG française Terre & Humanisme n'abordent pas cette question. Les animateurs chargés de dispenser des formations à l'agroécologie aux villageois n'interviennent pas dans ce domaine. La responsable de Terre & Humanisme m'a indiqué que le plus souvent leurs ONG partenaires interviennent dans des villages où la pression foncière est faible ou modérée et où les droits fonciers coutumiers sont clairement établis et respectés par les villageois. Pour ces raisons, la question foncière n'est pas un enjeu pour eux et n'est donc pas une priorité.

Pour le reste, les interventions des ONG sur les questions foncières sont essentiellement déterminées par les questions de genre. L'accès à la terre étant plus difficile et plus précaire pour les femmes que pour les hommes, la sécurisation des droits fonciers des femmes est une priorité pour les ONG dans les projets de soutien au maraîchage. Avant de sécuriser les droits fonciers des femmes, il importe de leur trouver une terre quand elles n'en ont pas. Dans les projets de soutien au maraîchage, de nombreuses ONG intervenant sur la question (SOS Sahel Burkina Faso, AVSF, ACIDEF, HIMMA, AVPIP, APEDR) incitent les femmes à s'organiser en groupement pour accéder à la terre. L'accès à la terre peut se faire de deux manières : la restauration et la mise en culture d'une terre dégradées et abandonnée (création d'un jardin maraîcher) ou la négociation avec un propriétaire foncier pour accéder à sa terre.

La mise en culture d'une terre non exploitée passe par des négociations avec les autorités coutumières ou communales qui la mettent à disposition d'un groupement de femmes. Une fois les négociations accomplies, l'ONG accompagne le groupement pour la délivrance d'une attestation de détention coutumière ou d'un PV de cession au nom de groupement. Ensuite, le site obtenu est divisé en petites parcelles sur lesquelles les femmes peuvent pratiquer le maraîchage individuellement, mais sur lesquels elles ne disposent pas de droits fonciers formels. L'intérêt du groupement est d'aider les femmes à négocier l'accès à la terre, à obtenir des droits fonciers collectifs formels et sécurisés, à organiser les travaux collectifs (aménagement d'un puits, cordons pierreux, haies vives) et à gérer la commercialisation ou la gestion des semences améliorées dont les ONG les dotent.

Au Burkina Faso, les ONG ARFA, SOS Sahel et APEDR négocient avec des propriétaires pour qu'ils laissent les femmes exploiter certaines de leurs parcelles en maraîchage durant la saison sèche. Des négociations sont menées entre le propriétaire de la parcelle, les femmes qui souhaitent en acquérir l'usage et l'ONG qui accompagne les femmes. L'objectif est d'aboutir à un accord avec le propriétaire pour qu'il cède l'usage total de ses terres en saison sèche et qu'il en cède même une partie en saison des pluies pour la production céréalière. Dans ces négociations, les autorités coutumières n'interviennent pas car il s'agit d'un accord bilatéral entre le propriétaire et les femmes qui souhaitent exploiter la terre. Ces négociations et ces accords peuvent être purement oraux et informels, mais les ONG tendent à chercher obtenir un document officiel. Plusieurs responsables d'ONG (MEcB, ARFA, APEDR) m'ont indiqué que des propriétaires pouvaient remettre en question les accords passés une fois que le projet est arrivé à son terme. La délivrance de documents officiels, comme le PV de cession que l'ONG SOS Sahel cherche à faire établir, permet d'officialiser la transaction et d'assurer la durabilité de l'accord passé.

Pourquoi les propriétaires fonciers acceptent-ils de céder leurs terres, même temporairement et partiellement ? Premièrement, les terres qu'ils exploitent peuvent être partiellement dégradées et relativement peu productives. La mise en culture pour le maraîchage par les femmes est l'occasion d'effectuer des travaux de restauration des sols, de diversifier les cultures sur ces terres et donc d'en faire croître la fertilité. Ainsi, les agriculteurs peuvent faire des gains de productivité sur leurs cultures céréalières de saison humide. Deuxièmement, les femmes en question peuvent être des membres de leur famille, ce qui à la fois leur donne un intérêt à céder leurs terres pour augmenter les revenus de la famille dans son ensemble et contribue à exercer une pression sur eux pour qu'ils acceptent de les céder.

Le responsable de l'ONG ARFA m'a dit qu'il était arrivé plusieurs fois que, lors de leurs projets, les propriétaires acceptent de céder leurs terres en maraîchage puis qu'ils veillent les récupérer après qu'ils aient constaté les bénéfices en termes de restauration des terres et de gains de productivité, ainsi que les gains en termes de revenus que le maraîchage peut engendrer. En plus du PV de cession qui peut être une réponse formelle et légale à ce problème, l'implication en tant que témoins de nombreux villageois – les voisins et les familles des femmes concernées – accentue la pression sociale exercée sur le propriétaire. De cette manière, le propriétaire de la parcelle se retrouve en situation de minorité et n'est pas en

mesure de contester les accords passés lors du projet de l'ONG car le rapport de force lui est défavorable. On voit ainsi que la sécurisation foncière est loin de se limiter à la délivrance de documents officiels et passe avant tout par l'acceptation par tous les acteurs des processus de négociation et des accords passés. Un accord informel est même souvent plus sécurisé si les négociations ont été menées de telle manière qu'il apparaisse légitime, plutôt que si l'ONG s'est contentée d'aider les producteurs à obtenir une simple attestation.

Figure 21. Encadré : Projet de redynamisation des commissions foncières par AZHAR dans les cercles de Gao et de Ménaka au Mali.

Ce projet, financé par le PNUD et le CCFD-Terre Solidaire et mis en place par les ONG AZHAR et AMEDD, vise à redynamiser les commissions foncières dans les zones touchées par les conflits violents, en particulier autour de la « zone des trois frontières » dans le centre du Mali.

Ces commissions sont censées exister dans chaque commune et chaque village, mais elles sont rarement effectives et fonctionnelles. Le projet permet de former leurs membres à la gestion du foncier agro-pastoral et à la gestion des litiges pour prévenir et résoudre les conflits de manière non violente en délivrant des PV de conciliation ou de non-conciliation. Ces commissions ont aussi pour fonction d'organiser la protection de l'environnement, c'est-à-dire de coordonner les travaux de restauration des terres et de reboisement. Les ONG cherchent à rendre ces commissions les plus inclusives possible en y favorisant l'intégration des femmes et des jeunes.

Le projet a aussi pour objectif de porter des plaidoyers auprès des autorités de l'État pour que les PV délivrés par les commissions foncières soient mieux reconnus par la justice. En effet, la justice ne reconnaît pas systématiquement ces PV, alors qu'ils sont prévus par la loi.

Ainsi, les ONG, en appliquant les procédures prévues par la loi et en contribuant à les rendre effectives (via le soutien aux commissions foncières par exemple), permettent à l'État d'exister dans les villages où il est largement absent : des documents légaux sont délivrés là où les accords informels étaient dominants et des structures prévues par la loi sont rendues effectives.

2. Gérer durablement les espaces communs (forestiers et pastoraux)

La gestion des espaces communs pose des problèmes plus complexes que la sécurisation foncière des parcelles agricoles. Elle implique de mettre en place des règles de gestion collectives des ressources et des structures chargées de contrôler l'application de ces règles. Ici, contrairement aux espaces agricoles, il ne s'agit pas tant de sécuriser l'accès aux ressources

que d'en assurer une gestion durable. La notion de commun a été développée au chapitre 7, il s'agit maintenant de voir comment les ONG procèdent pour en assurer la gestion.

Concernant les espaces forestiers, la principale cause de déforestation identifiée par les responsables des ONG interrogés est la coupe du bois de chauffe pour son usage domestique et sa commercialisation. Comme le cas de la culture maraîchère développé au-dessus, l'exploitation du bois de chauffe est une activité féminine car la cuisine et le commerce sont très fortement genrés. Les ONG ont développé deux principales manières de lutter contre le déboisement : le développement d'activités génératrices de revenus pour les femmes qui les détournent de la commercialisation du bois et l'édiction de règles de gestion commune et durable des espaces forestiers.

La question de la gestion des forêts étant avant tout une question féminine, la plupart des ONG mettant en œuvre des projets en ce sens sont des ONG maliennes membres du REFED (ASADEC, AVPIP, Amade Pelcode et PROFESO). Ces ONG cherchent à développer des activités de maraîchage, susceptibles de générer des revenus pour les femmes et les dispensant de commercialiser le bois de chauffe. Et souvent le simple ramassage de bois mort permet de subvenir aux besoins domestiques. L'exploitation des produits forestiers non ligneux est également une manière de générer des revenus sans passer par le déboisement. Au Niger, l'ONG HIMMA aide les femmes à se constituer en groupement (de 20 à 30 personnes environ) et en fédération de groupements pour les aider à commercialiser ces produits. Cette organisation en groupement permet aux femmes de réaliser des micro-crédits mutuels pour financer l'achat de matériel de transformation des produits. De plus, HIMMA appuie ces groupements dans la mise en place de comptoirs de vente des produits forestiers, facilite l'achat de matériel de transformation et aide les groupements à élaborer des plans d'affaires. Il peut s'agir de la transformation et de la commercialisation du karité ou de la gomme arabique par exemple. Le développement d'activités génératrices de revenus et la structuration de filières est une solution mise en œuvre par les ONG pour limiter les prélèvements en bois de chauffe et donc le déboisement.

La gestion des forêts concerne le plus souvent des forêts communes, situées dans un village ou entre plusieurs villages et exploitées collectivement par les villageois. La gestion de ces forêts est bien plus complexe que la gestion des forêts individuelles, car elle implique l'organisation de concertations, la mise en place de comités de gestion voire de chartes

foncières. La dimension de gouvernance y est décisive, comme dans les projets de gestion des espaces pastoraux. La gestion de ces forêts suit les principes de la foresterie participative, qui implique que les communautés usagères des forêts participent aux prises de décision, voire en soient les acteurs principaux, quant à l'usage des ressources et à la formulation et à la mise en œuvre de cadres institutionnels.

Depuis la décentralisation, les communes jouent un rôle clé dans la gestion des forêts, mais elles ont rarement les moyens de bien mener leurs missions. Alors les ONG leur viennent en appui à leur demande. Les ONG apportent leur expertise en organisation de concertations villageoises, en gestion durable des forêts, en formation des collectivités locales et en formation des villageois sur les bonnes pratiques de gestion des forêts. Dans le cadre de ces projets, les populations, en dialogue avec les collectivités, sélectionnent un site forestier à classer. Sur ce site, une partie de la forêt peut être la propriété de la commune, mais une partie peut être possédée par un propriétaire terrien, alors il faut négocier le classement de la forêt auprès de lui. L'objectif est d'aboutir à un arrêté de classement par la commune.

Les ONG appuient ensuite les populations pour organiser des concertations et édicter des règles de gestion de la forêt, par exemple la limitation de la coupe du bois et l'interdiction de pratiquer le brûlis. Un comité de gestion est élu pour veiller à l'application de ces règles. Des panneaux peuvent matérialiser la localisation de la forêt.

Une fois que tous ces travaux relatifs à la gouvernance forestières sont effectués, la restauration de la forêt peut débuter. La restauration s'effectue avant tout par la plantation de pépinières et par des techniques de RNA, les essences sont choisies en fonction des avantages socio-économiques qu'elles offrent. Au Mali, l'ONG Amade Pelcode privilégie la plantation d'eucalyptus car il est très productif en bois, il fournit donc beaucoup de bois de chauffe et limite le déboisement sur d'autres espaces. L'acacia est une essence très prisée également car elle produit de la gomme arabique valorisable sur les marchés tandis que le karité produit des noix pouvant être transformées en huile ou en beurre.

Figure 22. Encadré : La gouvernance forestière par Tree Aid au Burkina Faso.

Au Burkina Faso, l'ONG Tree Aid accompagne les villageois et les communes à mettre en place des chartes foncières locales. Ce texte unique permet de supprimer l'insécurité foncière causée par le
--

conflit entre les normes coutumières et les normes légales, qui s'opposent parfois, et fixe des règles d'exploitation durable des ressources forestières.

Tree Aid accompagne des communes qui cherchent à protéger leurs forêts. L'ONG, avec les villageois et les autorités municipales, identifie des sites forestiers à protéger. Ces forêts peuvent appartenir partiellement à des propriétaires, dans ce cas il est nécessaire de négocier leur classement en forêt communale. Tree Aid accompagne les autorités communales, les riverains et les services techniques dans les négociations avec les propriétaires de la forêt, qui aboutissent à l'édiction d'une charte foncière contenant les règles d'exploitation de la forêt. Ces règles peuvent par exemple comporter une limite au prélèvement du bois de chauffe ou des fruits. Ce classement en forêt communale offre l'avantage de rendre la forêt accessible pour tous les villageois, et non plus seulement pour les propriétaires.

Tree Aid accompagne également les communes dans la mise en place de plans d'aménagement et de gestion des ressources forestières. Tree Aid étudie la situation des forêts d'un point de vue écologique ainsi que les usages des villageois puis assiste la municipalité dans la constitution d'un plan de gestion intégré au plan de développement communal. Ces plans de gestion contiennent notamment des réglementations quant aux prélèvements en bois et à l'usage des feux de brousse et fixe des objectifs de plantation d'arbres.

Enfin, Tree Aid aide à la mise en place de groupements de gestion forestière. Leur rôle est d'expliquer et de restituer aux villageois l'intérêt et le contenu de la charte foncière. Ces groupements font également des rondes pour empêcher les feux de brousse, la coupe abusive du bois et pour entretenir les plantations. La forêt peut se situer à cheval entre plusieurs villages, le groupement de gestion forestière offre la possibilité d'avoir un unique acteur qui en assure la gestion et qui en porte la responsabilité.

Une fois que toutes les structures de gouvernance sont mises en place, les actions de préservation, de reboisement ou de valorisation des forêts et des produits forestiers peuvent débuter.

La gestion des espaces pastoraux implique d'autres problématiques tenant à la relation entre les éleveurs pastoraux et les agriculteurs. Les ONG mettent fréquemment en place des comités de gestion ou des chartes foncières pour réglementer l'accès aux ressources des aires de pâturage. Elles peuvent aussi, plus rarement, renforcer les plans d'aménagement des collectivités locales.

Les ONG commencent par convoquer une assemblée générale au sein du village pour présenter le projet de lutte contre la désertification au sein du site de pâturage sélectionné.

Cet espace a déjà été sélectionné en concertation avec les populations locales, les services techniques, les autorités communales et coutumières. L'assemblée générale est un moment d'information des villageois mais aussi déjà de sensibilisation. On y discute des causes de la dégradation des terres, des conséquences et de la manière dont le projet pourra les restaurer. C'est une étape indispensable pour que la population comprenne l'intérêt du projet et se l'approprie. L'assemblée générale aboutit au vote des statuts d'un comité de gestion, d'un règlement intérieur sur la gestion du site (pâturage, cueillette, prélèvement du bois de chauffe) et à l'élection des membres du comité de gestion, dont le chef de village est membre d'office.

Les comités de gestion sont des structures locales et démocratiques, situées au niveau des villages et constituées de quelques personnes (4 à 15 personnes environ). Ils peuvent être mis en place pour la gestion des aires de pâturage mais aussi pour la gestion de forêts ou de points d'eau. Ils ont pour fonction de planifier et d'organiser les travaux nécessaires à la réhabilitation et à l'entretien du site, de prélever les taxes ou les droits d'accès aux ressources concernées et de gérer le budget généré pour financer les travaux.

Concernant les aires de pâturage, les réglementations édictées par les villageois réunis en assemblée générale ont pour fonction de favoriser le développement de la végétation. Une mise en défens temporaire, de deux ou trois ans par exemple, peut être votée. Il s'agit d'interdire ou de limiter l'accès à l'aire de pâturage de manière temporaire ou permanente, pour permettre à la végétation de se régénérer. Lorsque l'aire de pâturage n'est pas trop grande, elle peut même être clôturée. Des gardiens peuvent être employés pour contrôler le respect de la mise en défens et qu'aucun animal ne pâture sur cet espace. Pendant ce temps, des travaux de restauration des sols sont effectués, comme des demi-lunes ou l'ensemencement d'espèces végétales. Les villageois sont parfois payés pour effectuer ces travaux. Des droits d'accès aux espaces de pâturage peuvent être votés : les éleveurs doivent alors s'acquitter d'une taxe par tête de bétail qu'ils font paître et par quantité de fourrage prélevé. L'intérêt de la mise en défens est de limiter les prélèvements et de laisser la végétation de régénérer, en particulier les jeunes pousses d'espèces ligneuses qui sont vulnérables face à la prédation des animaux.

Figure 23. Encadré : La restauration d'une aire de pâturage par APRODER dans la région de Dosso au Niger.

Ce projet a été proposé par le Projet de gestion des risques de catastrophe et de développement urbain (PGRCDU) et réalisé par l'ONG APRODER.

APRODER, en concertation avec des maires, des chefs de villages et les services techniques de l'environnement, a sélectionné des sites dont les terres sont dégradées et à récupérer. Dans un village à Birni N'Gaouré, un site de 100 ha de terres de pâturage a été sélectionné. Ces terres étaient communautaires et appartenaient collectivement aux villageois qui y faisaient paître leur bétail. Leur dégradation posait problème non seulement parce que le pâturage y était devenu impossible, mais aussi parce que le site était situé sur une dune et que les sols dégradés et dénudés n'absorbaient pas l'eau, qui ruisselait et provoquait des inondations sur le village. La restauration du site permet de limiter fortement les ruissellements.

L'assemblée villageoise a d'abord été un moment d'information et de sensibilisation des villageois. Les responsables d'APRODER ont expliqué aux villageois comment la restauration du site allait limiter le ruissellement de l'eau et donc les inondations. Cette étape a permis à la population de s'approprier le projet, de mieux le comprendre pour mieux y adhérer. L'assemblée a abouti à l'élection d'un comité de gestion, composé de 6 personnes dont le chef de village. Une mise en défens totale de deux ans a été votée et quatre gardiens ont été employés le temps du projet pour vérifier matin et soir que les animaux ne pénètrent pas dans les espaces en restauration. Cette mise en défens a été un moment d'intense travail de restauration du site avec la confection de demi-lunes par les villageois, qui étaient payés pour cela, et l'ensemencement d'espèces fourragères. Après les deux ans de mise en défens, les usagers de l'aire de pâturage devaient payer un droit d'accès par tête de bétail et pouvaient acheter de la paille et du fourrage produits sur le site à un prix avantageux. Les sommes récoltées ont servi à financer le fonctionnement du comité de gestion ainsi que les travaux d'entretien du site. Les prélèvements de bois de chauffe et la cueillette sont restés réglementés, pour éviter la surexploitation du site.

La gestion des couloirs pastoraux soulève des problématiques bien plus complexes que celle des aires de pâturage, car elle touche essentiellement aux relations entre agriculteurs et éleveurs. La forte croissance démographique dans les espaces ruraux africains conduit les agriculteurs à mettre en cultures des terres de pâturage. Ceci entrave la mobilité des éleveurs pastoraux et remet en question leur mode de vie. L'intervention des ONG consiste alors à protéger ces couloirs et à sécuriser les droits fonciers des éleveurs pastoraux. Ces projets de

gestion des couloirs ne sont pas directement des projets de lutte contre la désertification, car il est rarement nécessaire de restaurer les couloirs pastoraux. Mais la protection de ces couloirs protège la mobilité des éleveurs, qui est un mode de production très bien adapté à la rareté des ressources en milieu sahélien et qui limite la dégradation des sols.

Il existe de grands types de couloirs (ou pistes) pastoraux, en fonction de leur échelle : les couloirs de passage au sein des villages et les couloirs de transhumance (parfois appelés corridors) reliant de nombreux villages à l'échelle d'une ou de plusieurs régions.

Les couloirs de passage villageois sont des passages de plusieurs dizaines de mètres de large traversant les villages et dont la fonction est de permettre la circulation des éleveurs pastoraux et de leurs troupeaux. Dans de nombreux villages en croissance démographique, les agriculteurs « grignotent » ces couloirs en les mettant en culture. Parfois, les animaux n'ont même plus aucun passage praticable. Ceci peut fréquemment entraîner des conflits entre éleveurs et agriculteurs car les risques de destruction des cultures par le piétinement des animaux sont accentués. De plus, la baisse de la pluviométrie dans la période 1970-1990 a conduit de nombreux éleveurs à transhumer plus au sud que leurs zones initiales, accentuant la pression sur ces espaces à forte densité agricole.

Le rôle des ONG est ici de sensibiliser les agriculteurs à l'importance des couloirs de passage pour les éleveurs. Par exemple, l'ONG ONCCP organise des assemblées villageoises et anime des réunions pour cela. SOS Sahel Burkina Faso matérialise les couloirs de passage avec un balisage, qui clarifie les limites entre les espaces agricoles et pastoraux et dissuade les agriculteurs de mettre ces derniers en culture. En cas de conflits récurrents, les ONG organisent des concertations entre les agriculteurs, les éleveurs et leurs chefs coutumiers pour clarifier l'identification et la localisation des pistes et favoriser leur respect.

La gestion des couloirs de transhumance inter-communaux est plus complexe car elle se situe à une échelle plus large et implique de nombreux acteurs ainsi que d'autres considérations comme l'accès aux points d'eau, aux marchés et aux soins vétérinaires. Les ONG organisent des concertations entre agriculteurs, éleveurs, chefs coutumiers et services de l'État d'abord aux échelles villageoises et communales pour identifier notamment les couloirs de passage et les points d'eau à réhabiliter. L'ONG AVSF organise ces concertations à travers des ateliers de cartographie participative visant à établir sur le papier les différentes zones à aménager

(terres agricoles, jardins maraîchers, couloirs de passage, points d'eau, etc.). Puis ces concertations sont poursuivies à l'échelle intercommunale. Elles doivent aboutir à l'élaboration de schémas d'aménagement comprenant les pistes de transhumance intervillageoises et intercommunales (qui peuvent être géoréférencées et balisées), les mares à surcreuser ou les forages à réhabiliter. Une fois que les schémas d'aménagement sont élaborés, des comités de gestion sont mis en place dans les différents villages concernés par les projets. Leur rôle est d'assurer la gestion des infrastructures hydrauliques et de veiller à ce que les couloirs de transhumance soient respectés par les agriculteurs.

Conclusion du chapitre 9

L'étude des procédures de sécurisation foncière des espaces agricoles, forestiers et pastoraux par les ONG confirme leur rôle fondamental dans le mode de gouvernance développementiste. À travers ces procédures, les ONG contribuent à rendre l'État présent dans les villages, car leurs projets aboutissent à la délivrance de document légaux. En ce sens, les projets des ONG ont pour effet d'opérer une transition entre le droit informel et coutumier et le droit formel et étatique.

Conclusion de la troisième partie

Cette dernière partie a montré que la sécurisation foncière joue un rôle majeur pour garantir la durabilité des actions de lutte contre la désertification. Les ONG en ont conscience et, dans le cadre de leurs projets, elles mettent en place des procédures pour la rendre effective, en s'appuyant sur les dispositifs prévus par la loi. Cependant, cette étude ne permet pas d'établir si ces procédures permettent aux projets de sortir de leur statut d'« enclave » spatiale et temporelle, car je n'ai pas pu étudier leurs effets à long terme sur la gestion des ressources par les populations rurales, si les procédures légales restent ou non effectives et utilisées par les populations après la fin du projet.

Conclusion générale

Principaux résultats

L'étude de la désertification et de la lutte contre la désertification permet d'interroger, au-delà des questionnements des environmentalistes et des agronomes, la question de l'action publique dans les pays sous régime d'aide, dont les trois pays du Sahel central sont des exemples emblématiques. Dans ces pays, l'État et l'action des gouvernements sont dépendants des financements extérieurs ce qui, de fait, leur retire leur capacité à mener une politique publique forte en matière de développement agricole et de protection de l'environnement. La lutte contre la désertification, en tant qu'objet d'action publique, est un parfait exemple de cet état de fait car elle mobilise tous les éléments du complexe développeur : des organisations internationales telles que la CNULCD et la GMV, des États dont le rôle est marginalisé, des bailleurs de fonds et des ONG du Nord et du Sud dépendantes de financements extérieurs.

Bien que l'idée selon laquelle la Sahel se désertifie doit être remise en cause depuis les années 1990 et la reprise des précipitations et le reverdissement qui s'en suit, la lutte contre la désertification continue à apparaître comme une question centrale dans l'action publique de ces pays comme en témoigne l'importance médiatique apportée à un projet comme la GMV ou l'existence de la CNULCD. Ceci tient à trois raisons principales : la désertification reste un problème important pour les populations rurales à l'échelle des parcelles agricoles, des forêts et des aires de pâturage, qui peuvent subir l'érosion si elles ne sont pas exploitées de manière durable ; la lutte contre la désertification permet de toucher à l'ensemble des questions agro-sylvo-pastorales, dont elle n'est pas séparable ; la lutte contre la désertification constitue une rente pour les États et les ONG en quête de financements, en particulier dans le cadre du grand projet de la GMV.

Mais, bien que des politiques annoncent régulièrement d'importantes investissements dans la GMV, la dernière en date étant « L'accélérateur de la Grande muraille verte », on constate que les ONG sahéliennes agissant sur le terrain disposent de moyens très limités pour mener à bien leurs projets voire pour mener des projets tout court. Surtout, la gestion par projet typique du mode de gouvernance développementiste ne permet pas aux ONG d'inscrire leur action dans le temps long que nécessite la lutte contre la désertification. Se pose alors la question de l'efficacité et de la durabilité des projets. En ce sens, les ONG sont rarement en

mesure de supplanter l'absence de l'État. Cependant, leur action en termes de sécurisation foncière des terres agricoles et de gestion des ressources communes que sont les espaces de pâturage et les forêts doit être en mesure de créer les conditions propices à rendre les travaux de restauration des sols et de la végétation efficaces et durables sont le long terme et d'inciter les usagers de ces ressources à y investir. Et, en mettant en œuvre des procédures de sécurisation foncière et de gestion des ressources naturelles prévues par la loi mais souvent ineffectives, elles contribuent à rendre l'État présent dans les villages où il est largement absent.

D'autre part, les ONG jouent un rôle fondamental dans la conception de l'action publique. Elles mènent activement des actions de plaidoyer, non seulement pour attirer des financements pour les projets de lutte contre la désertification, mais également pour introduire de nouveaux concepts dans l'action publique et dans l'agenda des bailleurs. On a vu que les ONG ont cherché à mieux valoriser l'élevage pastoral qui était largement marginalisé au début du projet de la GMV et que la question de la sécurisation foncière a été mise à l'agenda de la CNULCD. Par ce biais, elles jouent leur rôle d'intermédiaire entre les populations et les organisations internationales et les bailleurs, qui déterminent largement l'action publique dans ces pays.

Réponse à la problématique et vérification des hypothèses

L'étude des projets des ONG et du fonctionnement des plateformes nationales d'ONG et du ReSaD a permis de valider les deux hypothèses de recherche.

La première hypothèse, selon laquelle la gouvernance et en particulier la gouvernance foncière jouent un rôle crucial dans la lutte contre la désertification, a été vérifiée. La désertification découle davantage de « mauvaises » pratiques agro-sylvo-pastorales que des conditions pédologiques et climatiques. Ainsi, pour lutter contre la désertification, il importe de créer les conditions pour que des pratiques de gestion durable des ressources, en particulier des sols et de la végétation, soient adoptées par les populations locales. Créer de telles conditions signifie concrètement offrir la garantie aux agriculteurs qu'ils bénéficieront des fruits de leurs investissements en travail dans des ouvrages anti-érosifs ou dans la restauration des terres. On voit par-là que les projets dits de lutte contre la désertification sont difficiles à distinguer d'autres projets de développements agricole ou rural car ils intègrent bien d'autres aspects que la seule restauration des sols ou de la végétation : ils

peuvent intervenir sur la régulation des conflits éleveurs-agriculteurs, ils peuvent soutenir l'autonomisation financière des femmes ou chercher à développer des filières porteuses en favorisant la transformation et la commercialisation des produits agricoles, forestiers et animaux.

La deuxième hypothèse de recherche postulait que la lutte contre la désertification s'inscrivait dans le mode de gouvernance développementiste, dans lequel le rôle des ONG est central. Cette hypothèse se vérifie par le fait que les ONG sont les acteurs principaux de la mise en œuvre de l'action publique en la matière et, deuxièmement, par le fait que les ONG contribuent à construire l'action publique en menant des plaidoyers et en cherchant à influencer sur les autres acteurs – États, organisations internationales, bailleurs – du complexe développeur. Elles se font les relais des intérêts des populations rurales dans ces arènes politiques en plaidant pour une meilleure intégration de communautés marginalisées telles que les éleveurs pastoraux ou pour la prise en compte de problématiques fondamentales pour les populations rurales telles que la question foncière.

Au final, il apparaît que la lutte contre la désertification, et peut-être plus largement le développement de l'agriculture et des espaces ruraux sahélien, doit, pour être efficace, s'appuyer sur une politique publique forte et volontariste, et donc sur un État fort et entreprenant. Seul l'État et les institutions étatiques sont en mesure de garantir la continuité des travaux de développement, à l'inverse de projets de ponctuels, localisés, mal coordonnés et aux financements souvent aléatoires.

Bibliographie

- Barbier, B. et Ouedraogo, H. (2011). « L'agriculture irriguée dans le Sahel ouest-africain ». *Cahiers Agricultures*, 20(1-2), 24-33.
- Bayart, J-F. (2006). *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 514 p.
- Bazile, A. C., Vennat, B. et Venot, J-Ph. (2020). *Rôles et place des sociétés d'aménagement dans le développement de l'irrigation en Afrique de l'Ouest*. Montpellier, COSTEA, 176 p.
- Benoit, M. (1978). « Le Pastoralisme en savane et la territorialisation des parcours ». *Cahiers de l'Orstom*, série sciences humaines, 14(2), 217-219.
- Blanc, G. (2019). « L'expert, le dirigeant et l'habitant : La fabrique globale de la nature éthiopienne » (1965-1970). *Genèses*, 2(2), 53-74.
- Blanc, G. (2020). *L'invention du colonialisme vert. Pour en finir avec le mythe de l'Eden africain*. Paris, Flammarion, 352 p.
- Blanc, P. (2020). *Terres, pouvoirs et conflits. Une agro-histoire du monde*. Paris, Presses de Sciences Po, 384 p.
- Pierre Boilley, (2011) « Géopolitique africaine et rébellions touarègues. Approches locales, approches globales (1960-2011) ». *L'Année du Maghreb*, 7, 151-162.
- Bonnassieux, A., et Gangneron, F. (2015). « Chapitre 13. Rôle des migrations saisonnières et pluriannuelles dans la réduction de la vulnérabilité : Les communes de Hombori et Djougou ». Dans Sultan, B., Lalou, R., Amadou Sanni, M., Oumarou, A., et Soumaré, M. A. (dir.), *Les sociétés rurales face aux changements climatiques et environnementaux en Afrique de l'Ouest*. Marseille, IRD Éditions, 464 p.
- Bonnet, B. et Guibert, B. (2014). « Stratégies d'adaptation aux vulnérabilités du pastoralisme : Trajectoires de familles de pasteurs (1972-2010) ». *Afrique contemporaine*, 1(1), 37-51.
- Bonnet, B. et Guibert, B. (2017). « Une brève histoire du pastoralisme dans les politiques publiques ». *Grain de sel*, 73-74, 6-7.
- Both Ends. (2016). « Re-greening the Sahel: making the difference in Niger ». 3 p.
- Bouju, J. (2020). « La rébellion peule et la « guerre pour la terre » : Le gouvernement par la violence des ressources agropastorales (Centre-Mali, Nord-Burkina Faso) ». *Revue internationale des études du développement*, 3(3), 67-88.
- Bouquet, C. (2015). « Bientôt on comptera des dizaines de millions de paysans sans terre en Afrique subsaharienne ». *Hérodote*, 1(1), 93-107.
- Brandt, M., Tucker, C.J., Kariryaa, A. et al. (2020). « An unexpectedly large count of trees in the West African Sahara and Sahel ». *Nature*, 587, 78–82.

Bron-Saïdatou, F. (2015). *La gouvernance foncière au Niger : malgré les acquis, de nombreuses difficultés*. Comité technique « foncier & développement », GRET/AFD, 37 p.

Brondeau, F. (2014). « Comment sécuriser l'accès au foncier pour assurer la sécurité alimentaire des populations africaines : éléments de réflexion ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 14(1).

Brunel, S. (2002). « Chapitre 1. Entre famine et malnutrition, une différence de nature ». Dans : Brunel, S. *Famines et politique*. Paris, Presses de Sciences Po, 136 p.

Chauveau, J., Grajales, J. et Léonard, É. (2020). « Introduction : foncier et violences politiques en Afrique : Pour une approche continuiste et processuelle ». *Revue internationale des études du développement*, 3(3), 7-35.

Chene-Sanogo, A. (2012). *Enjeux fonciers et développement « durable » au Mali*. Thèse de doctorat, Université de Bourgogne, 849 p.

Chevalier, A. (1950). « La décadence des sols et de la végétation en Afrique Occidentale Française et la protection de la nature ». *Journal d'agriculture traditionnelle et de botanique appliquée*, 333-334, 349-369.

CNULCD. (1994). « Convention des nations unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique ». 60 p.

CNULCD. (2019). *Créer un environnement favorable à la neutralité en matière de dégradation des terres et à sa contribution potentielle à l'amélioration du bien-être, des moyens de subsistance et de l'environnement*. Rapport de l'Interface Science-Politique, Bonn, Allemagne, 80 p.

Colin, J. et Tarrouth, G. (2017). « Les élites urbaines comme nouveaux acteurs du marché foncier en Côte d'Ivoire ». *Géographie, économie, société*, 3(3), 331-355.

CSAO/OCDE (2020), *Crise alimentaire et nutritionnelle 2020*. Analyses & réponses, Maps & Facts, n° 3, novembre 2020, 56 p.

CSFD. (2005). *La lutte contre la désertification. Un bien public mondial environnemental ?*. Montpellier, CSFD, 32 p.

CSFD. (2012). *Pastoralisme en zone sèche. Le cas de l'Afrique subsaharienne*. Montpellier, CSFD, 64 p.

Dardel, C. (2014). *Entre désertification et reverdissement du Sahel : Diagnostic des observations spatiales et in situ*. Thèse de doctorat, Université Toulouse III, 200 p.

Descroix, L., et Diedhiou, A. (2012). « État des sols et évolution dans un contexte de changements climatiques ». Dans Dia, A., et Duponnois, R. (dir.). *La Grande Muraille Verte : Capitalisation des recherches et valorisation des savoirs locaux*. Marseille, IRD Éditions, 691 p.

Devèze, J. (2003). « Grands aménagements hydro-agricoles d'Afrique subsaharienne : poursuivre les évolutions institutionnelles ». *Afrique contemporaine*, 1(1), 193-203.

- Djiré, M. et Kéita, A. (2016). « Cadre d'analyse de la gouvernance foncière au Mali ». Banque mondiale/IPAR/FAO, 197 p.
- Enée, G. (2007). *La dynamique des ONG au Burkina Faso : une efficacité en question*. Thèse de doctorat, Université de Caen, 655 p.
- FAO. (2012). « Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». 43 p.
- Gonin, A. (2014). *Jeux de pouvoir pour l'accès aux ressources et devenir de l'élevage en Afrique soudanienne. Le foncier pastoral dans l'Ouest du Burkina Faso*. Thèse de doctorat, Université Paris 1, 484 p.
- Gonin, A. (2017). « « La terre est finie ! » Quel avenir pour le pastoralisme en Afrique de l'Ouest ? ». *Métropolitiques*.
- Guichaoua, A. (1998). *Questions de développement. Nouvelles approches et enjeux*. Paris, L'Harmattan, 208 p.
- Hardin, G. (1968), « The Tragedy of the Commons ». *Science, New Series*, 162(3859), 1243-1248
- Hibou, B. (1998). « Retrait ou redéploiement de l'État ? ». *Critique internationale*, 4(1), 151-168.
- Hochet, P. (2014). *Burkina Faso : vers la reconnaissance des droits fonciers locaux*. Comité technique « foncier & développement », GRET/AFD, 33 p.
- Hochet, P. et Arnaldi di Balme, L. (2013). « La dialectique de l'étranger. La construction des relations contradictoires à l'étranger à la croisée des institutions coutumières et des politiques publiques dans l'Ouest du Burkina Faso ». *Autrepart*, 1(1), 55-70.
- Grégoire, E. (2019). « Le Sahel et le Sahara entre crises et résiliences ». *Hérodote*, 1(1), 5-22.
- ICG. (2020a). « Burkina Faso : sortir de la spirale des violences ». *International Crisis Group*, Rapport Afrique n°287, 51 p.
- ICG. (2020b). « Court-circuiter l'État islamique dans la région de Tillabéri au Niger ». *International Crisis Group*, Rapport Afrique n° 289, 42 p.
- ICG. (2020c). « Enrayer la communautarisation de la violence au centre du Mali ». *International Crisis Group*, Rapport Afrique n° 293, 53 p.
- Janin, P. (2009). « La complexité du risque d'insécurité alimentaire en milieu sahélien ». *Annales de géographie*, 4(4), 430-448.
- Johnson, Ch. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, Stanford University Press.
- Lavigne Delville, Ph. (2010). « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi ». *Revue des questions foncières*, 1.

Lavigne Delville, Ph. (2016). « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' ». *Anthropologie & développement*, 45, 3-64.

Lavigne Delville, Ph. (2017). « Qu'est-ce que la sécurité foncière et comment la renforcer ? », Comité technique « foncier et développement », GRET/AFD, 4 p.

Lavigne Delville P. (2018). « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'ouest, entre *polity*, *politics* et extraversion : Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) » *Gouvernement & action publique*, Presses de Sciences Po, 2018, 7(2), 53-73.

Lavigne Delville, Ph. et Léonard, E. (2014). « Terre et ressources naturelles renouvelables dans les pays du Sud ». Dans Pfefferkorn R. et Bühr A. *Dictionnaire des inégalités*, Armand Colin.

Leblond, N. (2017). *Habiter des espaces investis et des espaces gris : une géographie de la constellation agropolitique à l'œuvre au Nord du Mozambique*. Thèse de doctorat, Université Montpellier 3, 721 p.

Marie, J. et Idelman, E. (2010). « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? ». *EchoGéo*, 13.

Merlet, M., Levesque, R., Rangé Ch. et Benkahla A. (dir.). (2019). *Structures agraires et accès des jeunes à la terre : gestion intrafamiliale du foncier et stratégies d'autonomisation des jeunes*. Regards sur le foncier n° 7, Comité technique « Foncier & développement », GRET/AFD, 147 p.

Mugelé, R. (2018). *La Grande Muraille verte : Géographie d'une utopie environnementale au Sahel*. Thèse de doctorat, Université Paris 1, 322 p.

Olivier de Sardan, J-P. (2021). *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*. Paris, Karthala, 496 p.

Ordioni, N. (2005). « Pauvreté et inégalités de droits en Afrique : une perspective 'genrée' ». *Mondes en développement*, 1(1), 93-106.

Ostrom E. et Schlager, E. (1992). « Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis ». *Land economics*, 68(3), 249-62.

Ouedraogo, H. (2011). « De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes ». *Études rurales*, 187, 79-93.

Ozer, P. et al. (2010). « Désertification au Sahel : historique et perspectives ». *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, 54, 69-84.

Panthou et al. (2014). « Recent trends in the regime of extreme rainfall in the Central Sahel », *International Journal of Climatology*, 34, 3998–4006.

Pérouse de Montclos, M.-A. (2015). *Pour un développement « humanitaire » ? Les ONG à l'épreuve de la critique*. Marseille, IRD éditions, 183 p.

Losch B. et Magrin G. (2016). « La densification rurale et urbaine se poursuit ». Dans Pesche, D., Losch, B. et Imbernon, J. (dir.). *Une nouvelle ruralité émergente – Regards croisés sur les transformations rurales africaines*. Seconde édition revue et augmentée, Nepad/Cirad.

Pirotte, G. (2011). « Repenser la sociologie du développement entre dynamiques du dedans et dynamiques du dehors ». *Cahiers d'études africaines*, 202-203, 473-490.

Pirotte, G. (2018). *La notion de société civile*. Paris, La Découverte, 128 p.

Piveteau, A. (1994). « ONG et développement agricole au Burkina-Faso : présence majeure et effets mineurs ». Ouagadougou, ORSTOM, document n°6, 33 p.

Poudiougou, I. et Zanoletti, G. (2020). « Fabriquer l'identité à la pointe de la kalache : Violence et question foncière au Mali ». *Revue internationale des études du développement*, 3(3), 37-65.

Rangé, C., Magnani, S. et Ancey, V. (2020). « « Pastoralisme » et « insécurité » en Afrique de l'Ouest : Du narratif réifiant à la dépossession politique ». *Revue internationale des études du développement*, 3(3), 115-150.

Rangé et al. (2021). « Du local au régional : les enjeux de la régulation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest ». Comité technique « foncier et développement », GRET/AFD, 9 p.

ReSaD. (2019). « L'appui au développement d'un pastoralisme durable constitue une voie nécessaire de déploiement de la Grande Muraille Verte », Papier de position, 2 p.

ReSaD et REFEDE. (2019). « Déclaration commune de la société civile du Mali en vue de la COP14 de la Convention des Nations Unies sur la Désertification », Papier de position, 2 p.

Retailé D. (2005). « L'espace mobile ». Dans Antheaume B. et Giraut F. (dir.). *Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement*. Marseille, IRD éditions, 175-201.

Sangaré, B. (2016). « Le Centre du Mali : épicerie du djihadisme ? ». Note d'analyse du GRIP, 12 p.

Saqalli, M. (2008). « Le pouvoir des savoirs : enjeux et impacts des concepts sur le développement rural pour le Sahel nigérien », *VertigO*, 8(1).

Soumaré, M., Havard, M. et Bachelier, B. (2020). « Le coton en Afrique de l'Ouest et du Centre : de la révolution agricole à la transition agro-écologique ». *Cahiers Agricultures*, 29, 37.

Thioune, A. (2015). « Quels rôles pour les ONG du Sud ? ». *Revue internationale et stratégique*, 2(2), 73-81.

Thurbon, E. (2014). « L'État développeur : défense du concept ». *Critique internationale*, 2(2), 59-75.

Touré, I., Ickowicz, A., et al. (2012). *Atlas des évolutions des systèmes pastoraux au Sahel : 1970-2012*. Rome, FAO/CIRAD, 36 p.

Vall E., Koutou M., Blanchard M., Coulibaly K., Diallo M. A., Andrieu N. (2012). « Intégration agriculture-élevage et intensification écologique dans les systèmes agrosylvopastoraux de l'Ouest du Burkina Faso, province du Tuy ». Dans *Partenariat, modélisation, expérimentations : quelles leçons pour la conception de l'innovation et l'intensification écologique ?*. Bobo Dioulasso, Burkina Faso, Actes du séminaire Asap, 13 p.

Vischel, T. et *al.* (2015). « Chapitre 2. Le retour d'une période humide au Sahel ? : Observations et perspectives ». Dans Sultan, B., Lalou, R., Amadou Sanni, M., Oumarou, A., et Soumaré, M. A. (dir.). *Les sociétés rurales face aux changements climatiques et environnementaux en Afrique de l'Ouest*. Marseille, IRD Éditions, 463 p.

Zanoletti, G. (2020). « Sahel : pourquoi prendre les armes ? Une revue de la littérature ». *Papiers de recherche*, n°134, Agence française de développement, 78 p.

Zorom, M., Barbier, B. et *al.* (2010). « Les stratégies d'adaptation des ruraux sahéliens à la variabilité climatique : analyse de la diversité ». Dans Servat, E. et Dezetter, A. (dir.). *Global Change: facing risks and threats to water resources: proceedings of the sixth world*. Wallingford, AISH, 698 p.

Table des matières

Avertissement.....	2
Sommaire	3
Liste des sigles et des abréviations.....	4
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	5
1. Positionnement bibliographique : l'intervention des ONG sur la question foncière dans le cadre de projets de lutte contre la désertification au Sahel central (Burkina Faso, Mali, Niger)	5
2. Problématique et hypothèses de recherche	8
3. Méthodologie de la recherche.....	9
4. Plan de la démonstration.....	15
PREMIÈRE PARTIE. LES ONG DANS LA LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION, ILLUSTRATION D'UN MODE DE GOUVERNANCE DÉVELOPPEMENTISTE AU SAHEL CENTRAL.....	17
Chapitre 1. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger : des pays pauvres, instables et vulnérables, objets de politiques de développement	18
1. Les pays du Sahel central, des pays pauvres et instables politiquement	18
2. Des pays vulnérables face à la variabilité du climat	22
3. Des pays aux forts enjeux démographiques, alimentaires et fonciers	26
Chapitre 2. D'un modèle de développement agricole porté par des « États développeurs » à l'émergence d'un « complexe développeur »	31
1. Des indépendances aux années 1980 : un développement agricole porté par des États interventionnistes	31
2. Des années 1980 à aujourd'hui : le « redéploiement de l'État », l'émergence d'un « complexe développeur » et d'un « mode de gouvernance développementiste »	34
Chapitre 3. La lutte contre la désertification, entre international, national et local	42
1. La « désertification » et la « lutte contre la désertification »	42
2. La lutte contre la désertification dans les arènes internationales, nationales et locales	45
3. Le pastoralisme comme objet de plaidoyer dans l'arène de la GMV	47
Conclusion de la première partie	50
DEUXIÈME PARTIE. LA LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION DANS LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRO-SYLVO-PASTORALISME DES ONG.....	51
Chapitre 4. La lutte contre la désertification au Sahel central : le rôle majeur des ONG.....	52
1. Des ONG inégalement armées pour assurer leur mission	52
2. Des ONG regroupées au sein de plateformes nationales et du ReSaD	56
3. La lutte contre la désertification, un objectif parmi d'autres	58

Chapitre 5. Lutter contre la désertification ou promouvoir le développement de l'agro-sylvo-pastoralisme ?	60
1. Les projets agricoles de lutte contre la désertification.....	60
2. Les projets pastoraux de lutte contre la désertification.....	63
3. Les projets forestiers de lutte contre la désertification.....	67
Chapitre 6. Les limites de la gestion par projet dans la lutte contre la désertification	72
1. La lutte contre la désertification et les projets : des temporalités inégales.....	72
2. Inscrire les projets dans le temps long	76
Conclusion de la deuxième partie	80
TROISIÈME PARTIE. LA QUESTION FONCIÈRE DANS LES PROJETS DE LUTTE CONTRE LA	
DÉSERTIFICATION DES ONG.....	81
Chapitre 7. La sécurisation du foncier, un préalable indispensable à la lutte contre la désertification	82
1. La sécurisation foncière comme moyen lutte contre la désertification	82
2. Une question portée par les ONG dans les arènes politiques internationales, nationales et locales	87
Chapitre 8. Les dispositifs de sécurisation foncière proposés par les États	90
1. La reconnaissance des droits coutumiers et la mise en place de procédures de sécurisation foncière hybrides.....	90
2. Les limites des dispositifs formels de sécurisation foncière.....	93
3. La difficile sécurisation du foncier pastoral	95
Chapitre 9. La sécurisation foncière dans les projets de lutte contre la désertification des ONG.....	98
1. Sécuriser les parcelles agricoles.....	98
2. Gérer durablement les espaces communs (forestiers et pastoraux).....	101
Conclusion de la troisième partie	108
CONCLUSION GÉNÉRALE	109
Bibliographie	112
Table des matières	118
Table des figures	120
Annexe. Liste et caractéristiques des ONG enquêtées	121

Table des figures

Figure 1. Schéma de synthèse du ReSaD	10
Figure 2. Tableau récapitulatif du nombre d'ONG enquêtées par pays	14
Figure 3. Carte des conflits au Sahel	22
Figure 4. Graphique de la pluviométrie au Sahel central (1950-2010)	23
Figure 5. Carte des densités de populations au Sahel central	25
Figure 6. Population rurale dans les trois pays du Sahel central (1960-2019)	26
Figure 7. Carte de la crise alimentaire et nutritionnelle au Sahel	27
Figure 8. Tableau synthétique de la typologie des modes de gouvernance	40
Figure 9. Tableau statistique, nombre de salariés dans les ONG sahéliennes enquêtées	54
Figure 10. Encadré : Le projet « Les communautés reverdissent le Sahel »	58
Figure 11. Encadré : La formation des animateurs par Terre & Humanisme et ses partenaires au Burkina Faso	61
Figure 12. Encadré : Projet de récupération de terres dans la région du Nord par SOS Sahel Burkina Faso (2019-2023)	62
Figure 13. Carte de localisation des projets agricoles étudiés	63
Figure 14. Encadré : Projet de renforcement de la résilience du pastoralisme par l'ONG ACIDEF dans les cercles de Kayes, Yélimané et Kéniéba au Mali	65
Figure 15. Carte de localisation des projets pastoraux étudiés	67
Figure 16. Photo d'un foyer amélioré	69
Figure 17. Encadré : Le reboisement par contrat, par SOS Sahel Burkina Faso	69
Figure 18. Carte de localisation des projets forestiers étudiés	70
Figure 19 : Tableau de synthèse de la typologie des projets de lutte contre la désertification	71
Figure 20. 7 ^e programme (2016-2018) de l'ONG ARFA	77
Figure 21. Encadré : Projet de redynamisation des commissions foncières par AZHAR dans les cercles de Gao et de Ménaka au Mali	101
Figure 22. Encadré : La gouvernance forestière par Tree Aid au Burkina Faso	103
Figure 23. Encadré : La restauration d'une aire de pâturage par APRODER dans la région de Dosso au Niger	106

Annexe. Liste et caractéristiques des ONG enquêtées

	Nombre de salariés	Région(s) d'intervention	Types de projets de LCD mis en œuvre	Spécialités autres	Remarque	Perturbé par l'insécurité ?
Burkina Faso						
A2N	42	* Centre-Nord * Est * Sahel	* Agricoles * Pastoraux	* Éducation/formation		
APEDR	12	* Nord	* Agricoles * Forestiers			
ARFA	53	* Est * Nord	* Agricoles			
Autre Terre	5	* Centre * Centre-Est * Centre-Nord * Centre-Ouest	* Agricoles	* Gestion des déchets		
Inades-Formation Burkina Faso	12	National	* Agricoles * Forestiers		Filiale d'Inades-Formation, présente dans 9 autres pays d'Afrique (mais pas le Mali ni le Niger).	
MARP	7	* Nord	* Agricoles			Oui, un projet aurait dû avoir lieu dans la province du Soum (région Sahel), mais il a été déplacé.
MEcB	2	* Centre * Centre-Sud	* Agricoles * Forestiers			

SOS Sahel Burkina Faso	75	National	* Agricoles * Pastoraux * Forestiers	* Santé/hygiène	Filiale de SOS Sahel, présente dans 10 autres pays d'Afrique, dont le Mali et le Niger.	Oui, réduction du nombre de villages d'intervention dans la région Nord
Tiipaalga	14	* Boucle du Mouhoun * Centre * Centre-Nord * Centre-Ouest * Nord * Plateau Central * Sahel	* Agricoles * Forestiers			Oui, n'intervient plus dans la région Sahel
Tree Aid Burkina Faso	50 (pour le Burkina Faso, le Mali et le Niger)	* Centre-Est * Centre-Nord * Centre-Ouest * Centre-Sud * Sahel * Sud-Ouest	* Forestiers		Filiale de Tree Aid, présente dans 4 autres pays d'Afrique, dont le Mali et le Niger.	
Mali						
(A) TSF DEN-FEN	0	* Koulikoro	* Forestiers	* Gestion des déchets		Oui, projet abandonné dans la région de Tombouctou.
ACIDEF	12	* Kayes * Sikasso	* Agricoles * Pastoraux		Non membre de la plateforme REFEDE.	
Amade Pelcode	11	* Tombouctou * Gao * Kidal	* Agricoles * Forestiers	* Santé/hygiène		Oui, difficulté à avoir des financements pour les projets dans les régions de Tombouctou et de Gao.
ASADEC	3	* Koulikoro * Ségou	* Agricoles * Forestiers	* Éducation/formation * Santé/hygiène		Oui, moins d'appels à projet.
AVPIP	6	National	* Agricoles * Forestiers			Oui, moins d'appels à projet.

AZHAR	24	National	* Pastoralisme	* Conflits violents * Mines	Non membre de la plateforme REFEDE.	Intervient pour la résolution des conflits et la prévention de l'extrémisme violent.
CEPAP	5	* Kayes	* Pastoraux * Forestiers		Non membre de la plateforme REFEDE.	Les agents de l'ONG se font viser un document pour circuler dans la région de Niore du Sahel.
Divarof	3	* Koulikoro	* Agricoles	* Éducation/formation * Santé/hygiène		
PROFESO	1	* Koulikoro * Sikasso	* Agricoles * Forestiers	* Mines * Gestion des déchets		
RPPS	1	* Gao * Kidal * Mopti * Tombouctou	* Pastoraux		Non membre de la plateforme CNCOD.	Moins d'organisation d'ateliers.
Niger						
AHAROG	5	* Agadez * Tahoua * Tillabéri	* Pastoraux	* Conflits violents		Le projet de jumelage entre Tillia au Niger et Andéramboukane au Mali a été arrêté.
AJEEC	1	* Tillabéri	* Agricoles		Non membre de la plateforme CNCOD.	
APRODER	4	* Agadez * Dosso * Maradi * Zinder	* Agricoles * Pastoraux	* Éducation/formation * Santé/hygiène		
HIMMA	12	* Diffa * Dosso * Maradi * Zinder	* Agricoles	* Éducation/formation * Santé/hygiène	Non membre de la plateforme CNCOD.	

ONCCP	5	* Maradi * Tahoua * Zinder	* Pastoraux * Forestiers			
France						
AVN	14	* Burkina Faso * Mali		* Bâtiment		
AVSF	260	* Burkina Faso * Mali	* Agricoles * Pastoraux			
Danaya	0		* Agricoles			
Greenway international	3	* Mali	* Agricoles		Greenway international est un groupement d'intérêt et non une ONG.	
Institut Savory en France			* Pastoraux			
SalvaTerra		* Burkina Faso * Mali * Niger	* Forestiers		SalvaTerra est un bureau d'étude et non une ONG.	
Terre & Humanisme		* Burkina Faso * Mali	* Agricoles			Oui, l'ONG s'appuie sur les animateurs pour intervenir dans certains villages où ses agents ne vont plus au Mali.