

Politiques de lutte contre la désertification, la dégradation des sols et la sécheresse (DLDD), centrées sur un renforcement du rôle de la Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification (UNCCD)

Synthèse

L'UNCCD est le point focal global et la référence normative en ce qui concerne les problématiques de la DLDD (Desertification, Land Degradation and Drought). Le présent document a pour objet de faire progresser le débat sur les politiques à mettre en place, en identifiant quelques-uns des principaux défis dans le cadre de la stratégie 2008-2018 de l'UNCCD (appelée la Stratégie dans le document), laquelle a été adoptée par la huitième session de la Conférence des Parties (CdP 8) à la Convention (Madrid 2007). En tant que tel, il ne reflète pas *stricto sensu* le point de vue du Secrétariat, mais décrit quelques-unes des politiques déjà en place, pointe ce qui fait encore défaut et suggère des pistes sur la manière de promouvoir un contexte réellement favorable à la mise en œuvre de l'UNCCD. Il met en évidence le manque de données et d'information sur la sécheresse et la désertification, leur impact sur la réduction de la pauvreté, l'importance d'une approche équilibrée de l'écosystème et d'une réforme des modes de gouvernance et des politiques, les problématiques liées aux relations hommes/femmes et aux populations autochtones et enfin le rôle que l'UNCCD, d'autres organisations internationales ainsi que les pays développés pourraient jouer dans la prise en charge de ces problèmes. Il présente également des options susceptibles de permettre de dépasser le manque d'attention prêtée à l'UNCCD en termes de financement.

Il serait éminemment souhaitable d'accroître la visibilité de l'UNCCD, mais cela s'est avéré difficile. Une attention accrue devrait être accordée au fait qu'il incombe aux pays Parties à la Convention d'honorer leurs engagements. Toute une série de nouvelles sources de financement pourraient être sollicitées et jouer un rôle majeur en matière de lutte contre la désertification, la dégradation des sols et la sécheresse aux niveaux national, sub-régional, régional et international. Le peu d'empressement à soutenir la mise en œuvre de l'UNCCD semble pouvoir s'expliquer par certains malentendus. Il serait possible d'y remédier en mettant davantage l'accent sur la nécessité de diffuser des informations sur la sécheresse et la désertification dans le cadre des communications de l'UNCCD.

I. Le dilemme de l'élaboration des politiques

1. La désertification est l'une des questions majeures qui se sont imposées dans le cadre du processus de Rio en 1992. L'Évaluation des Écosystèmes pour le Millénaire (EEM, en anglais Millennium Ecosystem Assessment MEA) a reconnu que la DLDD provoque des phénomènes de dégradation des écosystèmes allant bien au-delà de ce qu'ils peuvent supporter, affectant durablement les moyens d'existence de populations vulnérables, réduisant leurs facultés de résilience et induisant par là des coûts économiques, sociaux et écologiques considérables.

2. Ces dernières années, des efforts croissants, à l'échelle nationale et sous la forme de coopérations externes, ont été entrepris pour prendre en charge ces questions, mais ces efforts restent insuffisants en dépit du fait que les interactions sont mieux perçues entre la DLDD et la pauvreté, les catastrophes naturelles, l'adaptation au changement climatique et la perte de la biodiversité. La DLDD est à présent reconnue comme un élément clé d'enjeux majeurs comme la sécurité alimentaire, les migrations forcées et l'émergence de conflits. Certes, on fera observer que les pays les plus concernés n'ont pas toujours fait « tout ce qu'il fallait » pour traiter l'impact de la DLDD à travers leurs politiques financières, fiscales et autres actions menées à l'échelle nationale.

Il existe une relation très étroite entre DLDD et pauvreté. Consolider la gestion durable des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique, renverser la tendance actuelle à la déforestation, à la désertification et à la perte de biodiversité : tous ces éléments sont essentiels à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Les synergies, les partenariats et les initiatives communes jouent de plus en plus un rôle central que les institutions internationales encouragent.

3. Il est vrai qu'on peut faire valoir, à l'inverse, que l'Aide Officielle au Développement (AOD), principale réponse des pays développés parties, n'a été ni suffisamment priorisée ni correctement ciblée en ce qui concerne l'action contre la DLDD. La coopération entre les agences internationales reste encore trop cloisonnée entre des structures parallèles, qui disposent de ressources trop réduites pour pouvoir intégrer une exploitation durable de la terre et une gestion des écosystèmes en zone aride.

4. L'action menée sous l'égide de l'UNCCD peut maximiser l'efficacité économique, qu'il s'agisse d'action publique ou privée. L'existence d'un cadre normatif au plan national est à cet égard essentiel. C'est ainsi par exemple que le droit à la terre et aux autres ressources naturelles (eau, énergie, végétation) ainsi que la fiscalité et le régime de subventions qui les gouvernement ont un impact sur la DLDD.

5. La gestion durable du sol et des autres ressources naturelles est une question qui relève de l'ensemble des Accords Multilatéraux sur l'Environnement (AME) et de l'UNCCD, mais les synergies potentielles ont été bien mieux mises en évidence par la Stratégie. Certains des enjeux majeurs à prendre en compte pour assurer les politiques nationales permettant de stopper voire d'inverser la DLDD passent par :

(a) l'identification des réponses réellement efficaces pour relever les défis de la DLDD

(b) l'identification des politiques concrètes à mener pour construire un environnement favorable à l'action de l'UNCCD, ainsi que

(c) l'identification des principaux partenaires prêts à prendre la tête de la lutte et à faire notamment de la DLDD une priorité de leurs actions de coopération, y compris en recommandant l'accès à de nouvelles sources de financement sur une base de marché.

Favoriser une prise de décision politique en connaissance de cause, en s'appuyant sur un système de gestion des informations fiable et efficace, peut faciliter la mobilisation des

ressources en vue de combattre la DLDD. Il importe de comprendre les raisons pour lesquelles les politiques nationales concernant la DLDD font encore défaut : quels sont les critères qui gouvernent les décisions d'allocation de ressources prises par les partenaires de la coopération ? En règle générale, l'AOD s'attache surtout à soulager la pauvreté dans le cadre des OMD et des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), parmi d'autres stratégies d'éradication de la pauvreté. Il s'ensuit que les pays parties à la Convention doivent prioritairement inclure les stratégies anti-DLDD dans leurs politiques globales en s'appuyant sur une batterie étendue d'indicateurs permettant de mesurer l'impact de la DLDD.

II. Sensibilisation à la DLDD et financements afférents dans les pays concernés

Problèmes conceptuels

6. Le concept de désertification n'est pas encore clairement associé à la dégradation des ressources naturelles, du fait des éléments suivants :

Information et collecte de données insuffisantes sur la DLDD

L'absence de données fiables sur les zones arides demeure un handicap majeur dès lors qu'il s'agit de préconiser l'UNCCD comme un outil de premier plan du développement durable. Il conviendrait par conséquent de lier davantage connaissance scientifique et décision politique.

Bilatéralisme et approche régionale

Le titre même de la Convention met l'accent sur le fait que les questions qui sont en jeu dans les zones arides peuvent être traitées au niveau régional. Les partenaires engagés dans la coopération ont manifesté une nette préférence pour aider les pays concernés sous la forme d'une assistance bilatérale plutôt que dans le cadre d'accord multilatéraux. Un travail de proximité ciblé est indispensable en la matière.

Faible niveau d'engagement national dans l'action contre la DLDD

Rares sont les pays directement concernés qui ont élaboré des politiques claires en matière de lutte contre la DLDD, notamment en lui consacrant des lignes budgétaires distinctes et en formulant nettement des stratégies politiques et de partenariats. A cela s'ajoute un certain degré de confusion institutionnelle en ce qui concerne les montages administratifs et la localisation des points focaux des conventions de Rio au niveau national.

III. Résoudre les problèmes déjà identifiés

7. Étant donné que le contenu du rapport d'orientation de l'UNCCD va être revu lors de la CdP 9, l'heure est venue de développer un système de gestion de l'information à la fois fiable et efficace, qui permette de collecter, de trier, de structurer, de diffuser et de présenter l'information de manière à améliorer la mise en œuvre globale de l'UNCCD en articulation avec d'autres Accords Multilatéraux sur l'Environnement, notamment ceux qui concernent le changement climatique et la biodiversité, ainsi qu'au niveau des annexes opérationnelles. Un tel système devrait :

(a) actualiser l'information reposant sur les rapports nationaux des pays parties sur l'avancée de la désertification dans les zones arides en se fondant sur les définitions de l'UNCCD, combinées avec des données socio-économiques de base concernant les niveaux de pauvreté et les fragilités environnementales, comme le changement climatique, les variations du climat, l'intégrité de l'écosystème et la tendance aux catastrophes naturelles. Il est urgent d'inclure dans l'évaluation des impacts à l'échelle mondiale les données spécifiques ainsi que les relations entre la biodiversité, le changement climatique, la sécheresse et la désertification, afin d'encourager les synergies « bottom-up » et l'harmonisation dans les modes de mise en œuvre des AME.

(b) inclure des données actualisées sur la gestion de la sécheresse en indiquant clairement les approches globales, régionales, nationales et locales, les acquis de l'expérience et les approches pratiques

(c) mettre en place une stratégie de communication très structurée afin de maintenir avec les partenaires externes un dialogue constant à propos de l'information sur la pauvreté dans les zones arides et des liens intrinsèques entre la pauvreté, la dégradation des sols, la sécheresse et l'adaptation au changement climatique.

L'harmonisation et la coordination des politiques de développement durable revêtent une importance accrue à mesure que l'UNCCD voit son propre rôle clarifié.

8. Cette information mise en base de données devrait être aisément actualisable et accessible aux utilisateurs, de manière à viser des objectifs concrets tels que l'apport de conseils sur la priorisation des actions à mener en matière de lutte contre la désertification et la sécheresse, la sensibilisation, la formation de compétences, l'amélioration des communications, la mise en réseau en vue d'actions de coopération et d'harmonisation des politiques ainsi que l'élaboration de stratégies à long terme de mobilisation des ressources.

IV. Une approche pour déboucher sur des politiques-clés dans la mise en œuvre de l'UNCCD

Les orientations permettant d'atteindre le quatrième objectif de la Stratégie

9. L'une des caractéristiques de la conception des politiques visant à la mise en œuvre de l'UNCCD tourne autour de la question des ressources disponibles, et en particulier des ressources financières externes et internes. Le financement extérieur peut être classé en quatre groupes principaux : les institutions financières multinationales (IFM), l'assistance bilatérale, les agences de l'ONU et les fondations/organisations. A ce jour, de nombreuses fondations et organisations privées n'ont pas encore commencé à collaborer avec l'UNCCD.

Après que les principales possibilités de partenariat auront été repérées, un « paquet » taillé sur mesure pourrait accompagner un flux d'informations régulièrement actualisées, et des objectifs spécifiques portant sur des agendas concrets devraient permettre de déterminer le calendrier ainsi que les responsabilités.

La gouvernance

10. Les principaux acteurs de la coopération au niveau national mettent en avant ce qui constitue le socle de base de la bonne gouvernance dans l'élaboration des stratégies de développement pouvant être initiées dans le cadre des OMD liés aux objectifs de l'UNCCD.

La bonne gouvernance peut être considérée comme un objectif commun à toutes les politiques de développement. La plupart des pays développés et en développement insistent sur l'importance de ces principes de base de la bonne gouvernance dans leur cadre de coopération et/ou dans leurs stratégies de développement. La collaboration avec d'autres programmes et initiatives centrées sur le développement durable ne devrait pas être négligée, et les partenariats et accords de partenariat existants devraient être renforcés et optimisés.

Accent sur le « mainstreaming » et les indicateurs de base

11. Il est d'une importance cruciale d'intégrer les stratégies environnementales nationales dans les politiques et les programmes globaux, en s'appuyant sur un large ensemble d'indicateurs clairs qui incluent et normalisent les mesures de la DLDD, y compris en mettant l'accent sur les coopérations et les partenariats régionaux. L'utilisation et la consolidation des bases de données déjà établies par le secrétariat de l'UNCCD et le Mécanisme Global (GM) renforcera les efforts à venir de mobilisation des ressources, dès lors que ces bases de données seront correctement gérées et régulièrement actualisées. La même analyse pourrait être faite à propos des partenariats et des réseaux existants.

V. Zones et programmes recommandés en vue d'une convergence des politiques

A. Programmes régionaux et subrégionaux de gestion des risques et d'action contre la sécheresse

12. Le développement des interrelations entre les actions d'adaptation au changement climatique, les programmes visant à une anticipation des effets de la sécheresse et les efforts d'atténuation d'une manière générale en tant que partie intégrante de l'UNCCD, doit constituer une priorité. L'action sur la gestion de la sécheresse a déjà été initiée en Asie centrale et sur la rive Nord de la Méditerranée.

13. Les pays adhérents sont demandeurs d'une assistance sous la forme d'une information plus large sur la manière de sensibiliser, d'éduquer, de former techniquement aux systèmes d'alerte régionaux et à la gestion des risques en zone aride. En bonne logique, les programmes d'anticipation de la sécheresse et autres politiques de gestion des ressources hydriques aux niveaux local, national et régional doivent être menées de pair.

B. Programme régional de développement forestier en zone aride

14. Bien que les interactions soient importantes entre la dégradation des sols et la déforestation, la reforestation et l'afforestation, elles ne sont généralement prises en considération que dans le cadre de la problématique du changement climatique. Les rapports élaborés sous l'égide de l'UNCCD insistent sur la relation étroite existant entre la

dégradation du sol et la sylviculture. Dans de nombreux pays, on relève que la déforestation est un facteur central de dégradation des sols. Des rapports en provenance de ces mêmes pays font également ressortir que l'encouragement aux activités sylvicoles en zone aride, y compris dans les écosystèmes des régions montagneuses, a pu être à l'origine d'actions de soutien dans la mobilisation des ressources et la constitution de partenariats. Ces réussites réelles mais trop localisées pourraient être à la base de programmes de développement qui s'en inspireraient : il y faudrait la mise en place d'un processus systématique de conseil, qui deviendrait ainsi un élément du système de gestion intégrée des connaissances dont il a été question.

C. Harmonisation des indicateurs spécifiques de l'UNCCD

15. Nombreux sont les programmes de développement qui ont élaboré des batteries d'indicateurs. Le besoin se fait sentir aujourd'hui d'une convergence et d'une harmonisation entre ces différentes initiatives sous l'égide du Comité pour la Science et la Technologie (CST), prenant appui sur les rapports nationaux, et ce afin d'améliorer l'accès à l'information pour l'ensemble des parties concernées, conformément à la décision 3/CdP.8.

D. Renforcement de la concertation scientifique sur la gestion des zones arides, la terre, les sols et autres questions afférentes

16. Les échanges entre scientifiques et décideurs sur la DLDD et les problématiques globales émergentes doivent être considérés comme une priorité. Des chercheurs et des enseignants de différents centres de recherche et autres universités manifestent le désir de participer à des dispositifs de coopération scientifique, à des programmes d'échange entre pairs et à toutes actions associées à l'élaboration des stratégies. Ce qui devrait logiquement entraîner un renforcement des échanges d'informations sur les thèmes couverts par l'UNCCD.

E. Vers un programme économique régional des zones arides

17. Les parties ont mis l'accent sur l'absence d'une évaluation cohérente des pertes économiques et financières entraînées par la DLDD et des pertes qui en résultent dans l'apport des écosystèmes. C'est là l'un des défis que doit relever la Stratégie, si l'on songe au potentiel que peuvent représenter les zones arides comme source de revenu alternatif. Des études pourraient être menées sur les interactions entre les économies des zones arides et l'environnement macroéconomique au niveau national d'une part, et d'autre part le projet d'une évaluation économique qui leur soit associée, intégrant la définition de repères de développement propres aux zones arides, le potentiel de production, l'accès aux marchés et autres externalités, comme les politiques commerciales. Un tel programme devrait également porter sur les potentialités en matière de modèles de financement innovants. On se contentera de mentionner à titre d'exemple le paiement pour les services rendus par les écosystèmes. Le programme devrait également fournir des outils permettant de dégager les bonnes pratiques afin d'inscrire le développement des zones arides dans les budgets nationaux et décrire les expérimentations réussies. Il est donc très important de mettre en avant les résultats obtenus sur la base de l'analyse économique des services environnementaux rendus par les zones arides, afin de les inclure dans les projets financés par le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM, en anglais Global Environment Facility, GEF) contre la dégradation des sols et pour l'adaptation au changement climatique.

F. Donner plus de pouvoir aux populations autochtones, prendre en compte les questions de genre et d'éducation

18. Un certain nombre de partenaires coopérants ont manifesté le désir d'aider les populations autochtones et de promouvoir l'égalité des sexes par le biais d'initiatives visant à fonder l'économie de subsistance sur une base durable. L'effort de documentation des leçons de l'expérience et des bonnes pratiques entrepris dans ces deux domaines témoigne de leur utilité.

19. Du fait qu'elles sont considérées comme importantes par l'ONU, la question du rôle des femmes et plus généralement du « mainstreaming » sur l'égalité entre les sexes constitue un objectif stratégique majeur auquel il convient donc d'accorder un intérêt particulier. Les programmes d'action nationaux (PAN) de l'UNCCD montrent que la plupart des pays adhérents sont engagés dans la valorisation du rôle des femmes, mais que des progrès restent à accomplir pour mettre en place des politiques et des actions concrètes afin de traduire cet engagement dans les faits. Les actions de nature éducative, en montrant en exemple les expériences réussies et les outils d'accompagnement, sont un élément indispensable de ce processus d'autonomisation des acteurs.

G. Développement d'actions de coopération concrètes et efficaces

20. Le défi de la coopération consiste à entreprendre des activités conjointes afin de réaliser, avec une meilleure efficacité coût/résultats, les objectifs stratégiques assignés aux différents instruments mis au service du développement durable. L'articulation des priorités des Programmes d'action nationaux avec celles des Programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA) est la condition préalable d'une réelle synergie opérationnelle. Le recours aux points d'entrée stratégiques pour encourager les synergies entre la Convention de Rio et d'autres instruments de développement a été mainte fois préconisé et devrait trouver sa place au cœur de la Stratégie.

H. Vers une stratégie de mobilisation des ressources impliquant les donateurs et les organisations internationales

21. Au niveau du financement extérieur, le développement des profils de donateurs et la construction d'un réseau international d'organisations permettront d'éveiller un intérêt spécifique pour la réalisation des objectifs de l'UNCCD.

- - - - -