

14 février 2005

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION

COMITE CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

Troisième session

Bonn, 2-11 mai 2005

L'INTÉGRATION DES PROGRAMMES D'ACTION NATIONAUX ET LEUR CONTRIBUTION À L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ EN GÉNÉRAL

RÉSUMÉ

L'évaluation de la pauvreté et de la dégradation des sols dans les régions arides, semi-arides et subhumides s'est caractérisée par deux processus parallèles qui font souvent double emploi: d'une part, les programmes nationaux d'action entrepris dans le contexte de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) et, d'autre part, les stratégies de lutte contre la pauvreté qui, dans de nombreux pays, trouvent leur expression dans les stratégies de réduction de la pauvreté et les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) liés à la Banque mondiale. Lorsqu'ils sont intégrés l'un à l'autre, ces deux processus permettent de traiter efficacement les problèmes liés aux ressources et à la pauvreté. L'intégration des programmes nationaux d'action aux DSRP jouera un rôle d'intégration positif sur les stratégies sectorielles, contribuera à promouvoir les démarches prônées par la CNULD et permettra de mieux cibler les problèmes liés à la fois à l'environnement et à la pauvreté. Cette intégration se traduira par une forte augmentation des investissements en faveur des pauvres dans les régions rurales les plus touchées. À leur tour, ces investissements permettront d'améliorer la qualité de l'environnement et le bien-être économique. Certains pays ont déjà amorcé ce processus d'intégration.

Le présent document renferme une description détaillée des besoins, des processus et des avantages de l'intégration dans la lutte contre la pauvreté et, plus particulièrement, l'extrême pauvreté, dans les pays touchés. On y recommande les moyens de parvenir à cette intégration et les mesures requises de la part de toutes les parties, notamment des centres de liaisons des programmes nationaux d'action, des DSRP, des institutions, des pays touchés et des pays développés, tant individuellement que dans le cadre de partenariats, pour lutter efficacement contre la pauvreté dans les régions écologiquement sinistrées.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
LISTE D'ABRÉVIATIONS		4
I. INTRODUCTION.....	1 – 8	5
II. AMPLEUR DE LA DÉGRADATION DES TERRES ET IMPACT DE CETTE DÉGRADATION SUR LES HABITANTS ET L'ENVIRONNEMENT	9 – 20	6
A. Liens avec la pauvreté	11 – 14	7
B. Économie rurale et viabilité écologique	15 – 17	8
C. Rapport avec les objectifs du Millénaire pour le développement.....	18 – 20	9
III. POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LA CNULD POUR LA CRÉATION DE SYNERGIES TERRESTRES ENTRE LES CONVENTIONS DE RIO	21 – 24	9
IV. PROGRAMMES NATIONAUX D'ACTION.....	25 – 33	11
A. Buts et objectifs	25 – 29	11
B. Renforcement des programmes nationaux d'action et optimisation de leur impact sur les documents de stratégie de réduction de la pauvreté.....	30 – 33	11
V. DOCUMENTS DE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ.....	34 – 39	14
VI. INTÉGRER LE PROGRAMME NATIONAL D'ACTION AU DSRP POUR UNE PRISE EN COMPTE PLUS EFFICACE DES QUESTIONS TOUCHANT À LA DÉGRADATION DES TERRES ET À LA PAUVRETÉ	40 – 56	18
A. Niveaux et points d'entrée pour l'intégration.....	43 – 45	19
B. Intégration des macropolitiques.....	46 – 50	20
C. Intégration transversale.....	51	21
D. Intégration locale et communautaire	52 – 54	22
E. Approches et instruments de l'intégration.....	55 – 56	22

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
VII. ENJEUX DE L'INTÉGRATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS	57 – 60	23
VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS – POSSIBILITÉS EN MATIÈRE DE SOLUTIONS GAGNANTES SUR TOUTE LA LIGNE.....	61 – 73	25
A. Conclusions.....	61 – 71	25
B. Recommandations.....	72 – 73	27

Annexes

I. La nécessité d'une intégration win-win.....	29
II. Intégrer les PAN dans les DSRP: l'expérience du Burkina Faso.....	32
III. Le plan d'action ougandais pour l'éradication de la pauvreté.....	39

LISTE D'ABRÉVIATIONS

CDB	Convention sur la diversité biologique
CNULD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
CRIC	Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDP	Examen des dépenses publiques
ERN	Environnement et ressources naturelles
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FMI	Fonds monétaire international
FND	Fonds national de lutte contre la désertification
GTS	Groupe de travail sectoriel
OCN	Organe de coordination national
ONG	Organisation non gouvernementale
PAN	Programme d'action national
PDIS	Programme de développement intégré des zones sèches
PEAP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PTF	Partenaires techniques et financiers

I. INTRODUCTION

1. Depuis la première Conférence mondiale sur l'environnement (Stockholm, 1972), le problème de la désertification et de la sécheresse n'a cessé de préoccuper la communauté mondiale. Pourtant, ce n'est qu'en 1994, dans le cadre du suivi d'une résolution adoptée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, de 1992, que la CNULD a été adoptée, pour entrer en vigueur en 1996.
2. Cette convention différait considérablement des autres conventions sur l'environnement. Tout en traitant d'un problème lié à l'environnement physique, la Convention stipulait, dès son premier paragraphe, que les êtres humains étaient au centre des préoccupations et que l'objectif visé était à la fois le bien-être des êtres humains et la qualité de l'environnement dans les régions touchées par la désertification. Cette affirmation a été reprise avec force dans les directives pour les programmes nationaux d'action, qui soulignent le rôle des partenariats dans les programmes d'atténuation et la nécessité de «prévoir la participation effective aux niveaux local, national et régional d'organisations non gouvernementales et des populations locales, et en particulier des utilisateurs des ressources, notamment des cultivateurs et des pasteurs et des organisations qui les représentent, en faisant une place aussi large aux femmes qu'aux hommes, à la planification des politiques, à la prise des décisions ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'examen des programmes d'action nationaux¹».
3. Le secrétariat de la CNULD, créé dans le but d'administrer et promouvoir la Convention, a donné suite à ces directives en appuyant quelque 70 programmes nationaux d'action; il a organisé six Conférences des Parties et fourni ses services à deux comités, le Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention et le Comité de la science et de la technologie. Les participants au Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) en 2002, ont reconnu que la CNULD associait la protection de l'environnement, l'utilisation socialement et économiquement viable des sols et la lutte contre la pauvreté, favorisant ainsi la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (particulièrement des objectifs 1 et 7), et qu'elle contribuait également pour une large part à la mise en œuvre des objectifs du Sommet.
4. Dans le cadre d'un examen des buts et objectifs de la Banque mondiale et du FMI et de la préparation du Sommet mondial pour le développement durable, les institutions ont mis en place un nouveau cadre d'analyse par pays, le DSRP. Le DSRP, conçu pour occuper une place prépondérante dans la Stratégie d'aide aux pays de la Banque mondiale, est devenu un préalable à l'assistance accordée à de nombreux pays.
5. Les DSRP étaient destinés à la fois à fournir un cadre pour les politiques et programmes nationaux de lutte contre la pauvreté dans les pays à faible revenu, et à leur apporter l'aide au développement dont ils avaient besoin. Ils étaient censés être inspirés par les pays eux-mêmes,

¹ Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique.

tout en faisant appel à un large éventail de partenaires nationaux et extérieurs, et traduire les principes des cadres de développement intégré en plans et mesures sur le terrain².

6. À l'image de la CNUCLD, le descriptif de la mission de la Banque mondiale énonce l'objectif suivant: « ... aider les populations à se prendre en charge et à maîtriser leur environnement pour la fourniture de ressources, la transmission de connaissances, le renforcement des capacités et la mise en place de partenariats dans les secteurs public et privé³».

7. Le rôle prépondérant des stratégies de réduction de la pauvreté a été réaffirmé lors du Sommet mondial pour le développement durable et dans les objectifs du Millénaire pour le développement⁴. Étant donné que quelque 75 % des pauvres du monde vivent dans les campagnes et que la Banque mondiale est soucieuse d'intégrer rapidement les considérations environnementales dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et de développement⁵, la nécessité d'établir un lien entre les programmes nationaux d'action et les DSRP s'impose comme une évidence. Le présent document traite précisément de la façon d'établir ce lien, sur la base, d'une part, d'une analyse approfondie de ces deux mécanismes et, d'autre part, de l'exposé des initiatives d'intégration prises en ce domaine par plusieurs pays d'Afrique, dont le Burkina Faso, l'Ouganda, la Tanzanie et le Rwanda.

8. Le présent document a été établi avec le concours de Leonard Berry, André Bassolé, Jones Ruhombe, Jennifer Olson et Lakhdar Boukerrou.

II. AMPLEUR DE LA DÉGRADATION DES TERRES ET IMPACT DE CETTE DÉGRADATION SUR LES HABITANTS ET L'ENVIRONNEMENT

9. La dégradation des terres – principalement la désertification et la déforestation – touche directement davantage de personnes que tous les autres problèmes environnementaux. Elle est généralement le résultat d'une utilisation inadaptée des terres alliée aux conflits et à la concurrence entre utilisateurs, qui conduisent à des décisions à courte vue et non viables en matière de gestion des terres. Elle touche plus de 2 milliards de personnes dans le monde, et les réfugiés écologiques et économiques constituent un problème de plus en plus préoccupant pour de nombreux pays⁶. Elle a déjà touché quelque 1,9 milliard d'hectares de terres à travers le monde. En Afrique, on évalue à 500 millions d'hectares la superficie touchée par la dégradation

² Banque mondiale (2002), *Source Book for Poverty Reduction Strategies*. Vol. 1. Core Techniques and Cross Cutting Issues, p. 5. Banque mondiale, Washington.

³ Banque mondiale (2000), *Towards an Environmental Strategy for the World Bank Group*. Progress Report Discussion Draft. Banque mondiale, Washington.

⁴ Banque mondiale (2002), *Source Book for Poverty Reduction Strategies*. Vol. 2. Macroeconomic and Sectoral Approaches, p. 67. Banque mondiale, Washington.

⁵ Banque mondiale (2000), *Guidelines for Joint Staff Assessment of a Full Poverty Reduction Strategy Paper*, p. 3. Banque mondiale, Washington.

⁶ Conseil du FEM (2004), GEF/C.24/6.

des sols, dont les deux tiers des terres agricoles de la région⁷. On estime aujourd'hui que ce phénomène touche les deux tiers des terres cultivables et un tiers des terres de pâture d'Afrique. Environ les trois quarts de ces terres dégradées se situent dans les zones arides⁸.

10. La désertification des zones arides se caractérise par un déclin général des services des écosystèmes⁹, particulièrement par une diminution du couvert végétal, une perte de carbone et une volatilité plus importante des aquifères qui entraîne une baisse des ressources en eau dont disposent les habitants, les animaux, les cultures et l'environnement. Les tendances les plus fréquentes sont les suivantes: transformation inadaptée et non viable des pâturages en terres de cultures, passage des terres d'herbage à une végétation arbustive, accélération de l'érosion des sols, déforestation, appauvrissement de la biodiversité et augmentation de la salinité des terres irriguées.

A. Liens avec la pauvreté

11. D'une façon générale, la pauvreté est avant tout rurale; si les tendances actuelles se maintiennent, le pourcentage des pauvres dans les zones rurales ne descendra pas en-deçà du seuil des 50 % avant 2035¹⁰. Dans les pays pauvres, la part de la pauvreté en zones rurales est supérieure à la moyenne mondiale. Au Burkina Faso, en Mauritanie, en Bolivie et au Nicaragua, par exemple, la pauvreté dans les campagnes représente plus des deux tiers du nombre total de pauvres. Il existe des liens directs entre la pauvreté dans les campagnes et la dégradation des terres et des ressources naturelles; la dégradation est source de pauvreté, et dans bien des cas, la pauvreté complique considérablement l'assainissement des ressources naturelles. Dans les zones arides, ces liens réciproques sont exacerbés par les variations des précipitations d'une année sur l'autre, qui réduisent le niveau de sécurité alimentaire. Ces zones ont besoin de modes de subsistance qui, à l'image du nomadisme, permettent de faire face à ces risques et à ces incertitudes.

12. Par ailleurs, dans de nombreux pays, la pauvreté urbaine peut être en partie la conséquence directe de la dégradation des sols. Des études menées dans diverses régions, de l'Afrique de l'Ouest au Mexique, ont montré que la dégradation des terres engendrait des flux migratoires

⁷ PNUE (2002), *L'avenir de l'environnement mondial 3. Le passé, le présent et les perspectives d'avenir*.

⁸ Scherr, Sara. (1999), *Soil Degradation: A threat to developing-country food security in 2020?* Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper 27, International Food Policy Research Institute, Washington, février.

⁹ Les services des écosystèmes sont des services fournis par l'environnement naturel et qui sont essentiels à la vie humaine, tels que les services énergétiques (énergie hydraulique, bois de chauffage et charbon de bois), un air et une eau de qualité et la biodiversité (forêts et végétation).

¹⁰ Ravillion, Martin (2000), *On the Urbanization of Poverty*. Banque mondiale, Washington, Processed.

vers les grandes villes ou vers l'étranger, et que beaucoup de ces nouveaux migrants tendaient à alimenter la pauvreté urbaine¹¹.

13. Dans les zones rurales reculées, les habitants comptent fréquemment sur les services des écosystèmes pour assurer leur subsistance, s'exposant ainsi aux conséquences suivantes: 1) un environnement rendu dangereux par les caprices du climat, les maladies des plantes et des animaux, les fluctuations des prix et les aléas des politiques macroéconomiques (dépréciation de la monnaie, taux d'intérêt, etc.), 2) caractère saisonnier des revenus et de l'approvisionnement en nourriture, 3) hétérogénéité de la production agricole et des stratégies d'investissement, et 4) possibilités de croissance limitées, du fait de la faiblesse et du manque d'élasticité de la demande de produits alimentaires en cas de hausse du revenu national. Ces zones rurales reculées se caractérisent fréquemment par une faible densité géographique et des contraintes géographiques, à l'origine d'une hausse importante des coûts des transactions et d'un accès réduit à l'infrastructure matérielle et sociale, de l'émergence d'une économie parallèle, de différences culturelles et linguistiques – qui ont souvent compliqué la participation des habitants au processus décisionnel – et d'un rôle important des femmes dans l'économie, un rôle pourtant rarement reconnu.

14. Les zones arides, semi-arides et subhumides sèches d'Afrique et d'Asie sont au nombre des régions les plus touchées, même si certaines régions d'Amérique latine et des Caraïbes sont aussi confrontées à des effets importants. Cette dégradation a des conséquences aux niveaux régional et mondial, qui se traduisent notamment par la gravité accrue des tempêtes de sable et de poussière et par la dégradation d'une quantité annuelle de carbone estimée à plus de 230 millions de tonnes. Elle multiplie également l'ampleur et les conséquences de catastrophes naturelles déjà coûteuses (inondations et glissements de terrain, incendies ou tempêtes de sable), qui frappent très durement les plus pauvres. Les liens entre dégradation des terres arides et pauvreté sont particulièrement visibles aux niveaux local, régional et national.

B. Économie rurale et viabilité écologique

15. Alors que l'essentiel de la problématique pauvreté/environnement dans les zones arides porte sur les ressources naturelles disponibles, il existe un certain nombre d'autres facteurs importants qui permettent de mieux comprendre les spécificités propres à cette interaction. Parmi ces facteurs, il faut plus particulièrement retenir la sécurité des régimes fonciers et des droits d'accès des pauvres, les incitations économiques en faveur d'investissements durables dans la gestion des terres, le niveau d'implication des pauvres dans les décisions ayant une incidence sur les ressources, les capacités institutionnelles locales et, enfin, le coût et la disponibilité de techniques de production durables. Les politiques macroéconomiques et sectorielles ont également une incidence sur la problématique pauvreté/environnement en faisant évoluer l'importance relative de ces différents facteurs. Les politiques globales ont des effets divers sur les différents groupes de pauvres, sur l'environnement qu'ils utilisent et sur leurs chances de s'y adapter durablement.

¹¹ Leighton, Michelle (1999), *Environment Degradation and Migration. Drylands, Poverty and Development*. Proceedings of the 15 and 16 June 1999 World Bank Round Table. Banque mondiale, Washington.

16. Dans le même temps, l'expérience accumulée au cours de nombreux programmes d'atténuation de la dégradation montre que les techniques et les politiques de réduction de la dégradation n'ont pas les mêmes effets selon l'échelle du projet (par exemple, la taille des exploitations a une incidence sur la profitabilité d'une méthode) et selon le groupe de population concerné (par exemple, les politiques affectent différemment les ménages dirigés par des hommes et ceux dirigés par des femmes). La disparité des effets des techniques et politiques sur les différentes couches de la société, notamment sur les pauvres, doit donc être prise en considération. Les paysans les plus pauvres continuent rarement d'appliquer les méthodes de réduction de la dégradation après la fin des programmes, sauf si ces méthodes n'entraînent aucun risque pour la production dans le mode d'exploitation existant et procurent aux paysans un surcroît de revenu fiable qui compense les coûts liés à l'application de la méthode. Pour réduire à la fois la pauvreté et la dégradation des terres, il peut s'avérer nécessaire de réaliser des investissements stratégiques et de stimuler les activités secondaires et tertiaires, particulièrement celles qui font appel à des produits de base comme matières premières.

17. En zone rurale, la croissance et l'investissement au bénéfice des plus pauvres constituent souvent le moyen le plus efficace de parvenir à la viabilité écologique.

C. Rapport avec les objectifs du Millénaire pour le développement

18. Les objectifs du Millénaire pour le développement ont été définis dans le but d'obliger les pays à faire davantage pour lutter contre la pauvreté, l'analphabétisme, la faim, le manque d'éducation, les inégalités entre les sexes, la mortalité maternelle et infantile, la maladie et la dégradation de l'environnement. Ils offrent au monde un moyen d'accélérer le rythme du développement et de mesurer les résultats.

19. Sur les huit objectifs du Millénaire, deux portent essentiellement sur la dégradation des terres et la pauvreté dans les campagnes, avec des incidences sur plusieurs autres objectifs. Les objectifs 1 et 7, à savoir, respectivement, éradiquer l'extrême pauvreté et la faim et garantir la durabilité écologique, sont au cœur de la problématique de la dégradation des terres et de la pauvreté rurale. Les objectifs 2 à 6 sont importants pour la création de communautés rurales viables, et l'objectif 8, à savoir l'élaboration d'un partenariat mondial pour le développement, occupe une place centrale dans le présent document.

20. L'intégration des programmes nationaux d'action dans le mécanisme des DSRP favorisera directement la réalisation des objectifs du Millénaire, particulièrement dans les zones rurales touchées par la dégradation des terres. Sur les 1,2 milliard de personnes vivant dans la pauvreté, 800 millions au moins vivent dans des régions touchées par la dégradation environnementale.

III. POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LA CNUDL POUR LA CRÉATION DE SYNERGIES TERRESTRES ENTRE LES CONVENTIONS DE RIO

21. Les trois Conventions de Rio, à savoir la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique et la CNUDL, traitent en priorité des grands problèmes environnementaux du monde. Parmi les trois, la CNUDL est celle qui traite le plus spécialement de l'interaction entre les habitants et leur environnement. En fait, elle traite des questions se rapportant à l'intégration et à la flexibilité, à la prévention, aux

partenariats et à la participation à des aspects spécifiques des programmes nationaux d'action¹². Les concepteurs des programmes ont également été encouragés à inclure dans ces derniers des mesures fortement orientées vers les plus pauvres, en particulier:

- Création ou renforcement, selon le cas, de systèmes de sécurité alimentaire, notamment de moyens de stockage et de commercialisation, particulièrement dans les zones rurales;
- Création de moyens d'existence de substitution susceptibles de produire des revenus dans les régions exposées à la sécheresse;
- Élaboration de programmes durables d'irrigation et d'approvisionnement en eau, pour les cultures et pour l'élevage.

22. La CDB et la Convention-cadre sur le changement climatique traitent de l'état et de l'évolution des ressources naturelles du monde et plus particulièrement dans les zones arides, rejoignant ainsi la CNULD. L'entretien et la restauration de la diversité biologique représentent un élément et/ou un sous-produit importants d'une gestion mieux intégrée et durable des ressources naturelles et des terres. Les causes et les effets du changement climatique sont multiples, mais l'évolution de l'utilisation des terres et la gestion des ressources naturelles dans les zones arides en constituent des facteurs importants. Le changement climatique a des conséquences majeures sur la gestion durable des terres dans les zones arides. Le rôle de la gestion durable des terres dans la réduction des pertes de carbone et l'amélioration de la rétention de carbone, mais aussi dans la réduction de l'albédo, constitue un des facteurs importants du changement climatique.

23. Les approches intégrées axées sur les terres et se rapportant aux programmes nationaux d'action peuvent donner naissance à une approche gagnante pour toutes les conventions, les efforts combinés étant susceptibles d'être intégrés dans les DSRP et les plans-cadres pour l'aide au développement. Les objectifs inscrits dans les trois conventions peuvent être poursuivis grâce à l'élaboration de programmes inspirés des programmes nationaux d'action et compatibles tant avec les approches fondées sur les écosystèmes et les paysages qu'avec la nécessité d'entretenir ou de restaurer les services des écosystèmes, notamment dans les régions peuplées de groupes vulnérables à faible revenu.

24. Alors que le monde s'attache à lutter contre la pauvreté dans le contexte de la durabilité écologique, le nouveau Programme d'opérations pour une gestion durable des terres, initiative du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) liée à la CNULD, peut assurément contribuer à ce que la mise en œuvre des trois conventions à l'échelle locale, régionale et nationale soit en faveur de l'environnement et de la société, notamment de ses membres les plus pauvres.

¹² CNULD, art. 10.

IV. PROGRAMMES NATIONAUX D'ACTION

A. Buts et objectifs

25. Le principal objectif des programmes nationaux d'action est d'identifier les facteurs qui contribuent à la dégradation et à la désertification et de définir les mesures à prendre pour combattre et/ou atténuer les effets de la sécheresse. Ces programmes doivent donc fournir des informations de référence permettant d'élaborer des stratégies, des cadres d'action, des politiques et des programmes. Les recommandations relatives aux politiques, plans et programmes, adressées aux gouvernements, font partie intégrante des programmes nationaux d'action, au même titre que l'identification des besoins d'assistance technique et d'investissements.

26. La Déclaration de Bonn (2000) (décision 8/COP.4) a défini les domaines stratégiques d'action à tous les niveaux, conformément aux plans nationaux d'action et aux priorités. Elle a également marqué la volonté de centrer les efforts sur les domaines définis au niveau national, notamment la promotion des connaissances traditionnelles, l'éducation aux questions relatives à l'environnement et le renforcement de la coopération avec les institutions et les organisations spécialisées dans les politiques de développement et les programmes destinés à éradiquer l'analphabétisme et à développer les capacités dans les régions touchées.

27. Une des caractéristiques des programmes nationaux d'action tient au fait que le cadre utilisé pour élaborer les recommandations générales et les schémas de programmes doit être participatif et intégré. Un processus constant et répété de consultations avec divers partenaires doit se mettre en place. Souvent, il est créé un organe national de coordination pour dynamiser cet effort; toutefois, la localisation du point de contact varie d'un pays à l'autre. Les acteurs participant à ce processus doivent être extrêmement divers, et comprendre, notamment, des institutions telles que des ministères, des organismes publics, des organisations non gouvernementales (ONG), des organisations communautaires, des institutions académiques, le secteur privé, les collectivités locales et régionales et les médias. Dans l'idéal, les questions abordées dans les programmes nationaux d'action doivent être examinées de façon transversale.

28. Durant ce processus, les questions principales doivent être définies et la façon de les traiter doit faire l'objet d'un consensus. Le soutien politique en faveur des programmes et de l'harmonisation de ceux-ci avec les autres plans et politiques doit se manifester durant la phase de consultations. Les fonds requis pour financer les initiatives proposées doivent ensuite être recherchés au niveau interne (budget) et au niveau externe, auprès de diverses sources nationales et internationales.

29. Dans leurs rapports nationaux, qui font partie intégrante du processus, les pays touchés rendent compte au secrétariat de la CNULD des progrès qu'ils réalisent dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre la dégradation et la désertification, y compris leurs aspects socioéconomiques.

B. Renforcement des programmes nationaux d'action et optimisation de leur impact sur les documents de stratégie de réduction de la pauvreté

30. En principe, les programmes nationaux d'action s'articulent de façon à s'intégrer au mécanisme des DSRP, cette fusion étant surtout bénéfique dans les pays les moins avancés dont

les écosystèmes des régions arides sont menacés par la sécheresse et la désertification. À caractère participatif, ils sont centrés sur les habitants et tournés vers l'action. Il existe un lien très fort entre les principes inscrits dans la Convention, le concept de programme national d'action et les objectifs des DSRP¹³.

31. Certains aspects des programmes nationaux pourraient être renforcés de façon à élaborer des programmes et des plans mieux ciblés et plus efficaces de lutte contre la pauvreté, notamment:

- Un mécanisme institutionnel permettant au programme national d'action de bénéficier d'un soutien d'un niveau supérieur à ce que permettent la plupart des structures gouvernementales actuelles. Pour ce faire, il faut que le centre de liaison soit directement associé au processus de décision et investi d'une autorité en matière de mise en œuvre du programme;
- Une définition détaillée des modalités de mise en œuvre des programmes nationaux d'action de façon que les mesures prioritaires puissent être prises en charge par les mécanismes locaux de programmation et de planification qui sont généralement en première ligne;
- Une approche et un ciblage régionaux des priorités des programmes nationaux d'action, de façon à susciter une action volontariste au niveau national. Les programmes nationaux d'action actuels ne tiennent généralement pas compte des considérations géographiques, ce qui peut parfois masquer les besoins particuliers des régions fragiles;
- Une harmonisation explicite des programmes nationaux d'action avec les programmes nationaux de protection de l'environnement tels que les plans nationaux d'action en faveur de l'environnement et les réglementations environnementales, de façon à exploiter la formidable volonté politique et la prise de conscience générale qui, au niveau des pays, ont fait suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED);
- L'élaboration, à titre prioritaire, d'une démarche commune visant à cerner les causes profondes, le lieu et la gravité de la dégradation dans un pays, afin de diriger plus rapidement les investissements vers des programmes globaux intégrés;
- Une méthode d'évaluation intégrée destinée à fournir des données locales susceptibles d'être utilisées pour prendre les premières décisions concernant les investissements dans la lutte contre la dégradation, puis à servir de données de référence pour surveiller l'impact des plans et des politiques. Des méthodes

¹³ Holtz, Uwe (2003), *Poverty reduction strategy papers and country strategy papers and their relationship with the combat against desertification – role of parliaments*. Bonn.

scientifiques utilisant les données existantes au niveau mondial permettent de procéder à une évaluation rapide¹⁴. Quelques pays utilisent déjà cette approche¹⁵;

- Une évaluation des coûts imputables aux effets de la dégradation sur les ménages et les communautés, ainsi qu'aux niveaux régional et national. On utilisera les autres données environnementales et socioéconomiques en complément de cette évaluation. Les bases de données et méthodes nouvelles peuvent être adaptées à cette fin¹⁶;
- Un mécanisme de surveillance utilisant les données de référence susmentionnées et d'autres informations destinées à recenser les effets des politiques, plans et programmes mis en œuvre dans le domaine de la gestion des terres, de la dégradation des terres et de la pauvreté.

32. Pour intégrer efficacement les programmes nationaux d'action au mécanisme des DSRP, les centres de liaison peuvent créer un modèle de référence CNULD, dont les objectifs pourraient, notamment, être les suivants:

- Identifier les liens théoriques et concrets entre pauvreté et dégradation des terres. S'il existe déjà un programme national d'action et un DSRP, intégrer les activités du programme aux objectifs spécifiques du DSRP; si nécessaire, réviser le DSRP pour étendre ses objectifs spécifiques aux questions environnementales, notamment en ce qui concerne la dégradation des terres;
- Recenser les questions générales intéressant le Gouvernement et les collectivités locales et prises en compte lors du processus d'élaboration du programme national d'action et du DSRP, et inscrire ces questions parmi les objectifs recherchés. Traiter directement les questions relatives à la gestion durable des terres identifiées lors du processus d'élaboration du DSRP et du programme national d'action;

¹⁴ Les données de télédétection ont été utilisées pour évaluer la dégradation des terres en Afghanistan, au Sénégal, en Chine et ailleurs.

¹⁵ Le Projet d'évaluation de la dégradation des terres arides (LADA) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), élabore actuellement des activités pilotes dans trois pays.

¹⁶ Par exemple, le Global Poverty Mapping Project de l'ONU, de la Banque mondiale, du World Resources Institute et du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale a élaboré une méthode et élabore actuellement une base de données géographique sur les variables se rapportant à la pauvreté dans les pays d'Afrique. Ce travail consiste à réaliser des cartes suffisamment précises de ces variables et à les analyser à l'aide d'autres données relatives, notamment, à la dégradation des terres (voir <http://projects.wri.org>). Des indicateurs de la dégradation et de la pauvreté ont été proposés dans le cadre de plusieurs études. Plusieurs approches intégrées ont été élaborées dans le but d'identifier les causes premières de la dégradation, notamment le Projet relatif à l'impact et à la dynamique du changement d'affectation des terres, du PNUE et du FEM (www.lucideastafrica.org) et le cadre des moyens d'existence ruraux durables.

- Mettre au point une approche transversale des questions liées à la pauvreté et à l'environnement, sur la base d'un cadre institutionnel solide. Ce travail pourrait mener, par exemple, à la création de groupes de travail intersectoriels, à l'intégration d'un personnel affecté aux programmes nationaux d'action dans les organismes sectoriels traditionnels, à la prise en compte des questions liées à la pauvreté et à l'environnement dans la planification sectorielle, agricole notamment, et/ou à des contributions à l'élaboration du budget national. Pour être fructueuse, l'intégration doit s'opérer en fonction de la façon dont les finances sont réparties et surveillées, et dont les résultats sont évalués;
- Associer, dans le DSRP, une approche fondée sur l'analyse économique sectorielle et une approche fondée sur une gestion durable des terres en fonction de critères géographiques. Cette démarche doit permettre de définir les priorités des projets et activités locaux qui contribuent à réduire la pauvreté rurale en encourageant une croissance économique rurale dirigée vers les plus pauvres, en mettant l'accent sur la gestion durable des terres, les services d'appui et les activités de commercialisation, et en favorisant le développement d'une gestion durable des terres intégrée articulée autour des communautés, c'est-à-dire une approche basée sur la gestion des terroirs, la gestion de l'eau et les moyens d'existence de substitution à vocation rurale;
- Surveiller et évaluer, dans le contexte des rapports nationaux, les activités menées dans le cadre des programmes nationaux d'action et des DSRP, particulièrement celles qui ont trait à la prévention de la désertification et de la dégradation des terres.

33. Ce travail d'analyse, puis de surveillance et d'évaluation, doit impérativement s'accompagner d'initiatives de renforcement des capacités basées sur les programmes nationaux d'action. Un système informatique performant et bien conçu permettrait d'informer utilement les décideurs impliqués dans le mécanisme des DSRP.

V. DOCUMENTS DE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

34. Le mécanisme des DSRP fait suite à la préoccupation grandissante de la Banque mondiale, des pays donateurs et des autres institutions d'aide au développement, qui estimaient que les causes profondes de la pauvreté dans bien des régions du monde n'étaient pas directement prises en compte et que, compte tenu de la façon dont les objectifs du Millénaire avaient été formulés, ces difficultés devaient être traitées directement. Le principal objectif des DSRP est de réduire la pauvreté dans les pays à faibles revenus.

35. Le mécanisme des DSRP était étroitement lié à la stratégie d'assistance des pays des donateurs et, bien que d'initiative nationale, était destiné à servir de guide pour déterminer les priorités en matière d'assistance (voir encadré 1: Rwanda). Les directives générales de la Banque mondiale concernant une stratégie de réduction de la pauvreté sont décrites dans la figure 1.

36. Le DSRP met également l'accent sur la définition de la pauvreté, l'analyse des causes profondes et l'élaboration de plans, de programmes et de partenariats d'investissements destinés à poursuivre des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté. Si la pauvreté urbaine est due en partie à la dégradation des terres et aux migrations, c'est lorsque l'on met l'accent sur la

pauvreté rurale que les liens entre le mécanisme des DSRP et les programmes nationaux d'action sont les plus évidents. Dans ses directives relatives au DSRP, et plus particulièrement à l'évaluation de la pauvreté rurale et à la lutte contre ce phénomène, la Banque mondiale prône une approche globale et transversale de la réduction de la pauvreté rurale. Le DSRP reprend le cadre organisationnel de l'approche fondée sur les moyens de subsistance et englobe les ressources humaines, naturelles et financières, les connaissances et le capital social, ainsi que les options concernant la gestion du risque.

37. Le mécanisme des DSRP est censé être inspiré par le pays et établi avec la participation de représentants des secteurs les plus divers. En règle générale, les DSRP reposent sur une approche transversale participative, et dans un certain nombre de cas, des discussions régionales à l'intérieur d'un même pays ont été menées avec la participation de communautés locales.

Encadré 1. Étude de cas du Rwanda: Programmes nationaux d'action et stratégies de réduction de la pauvreté

Le Rwanda figure parmi les pays caractérisés à la fois par une proportion élevée de pauvres (70 %) au sein de la population rurale, et par une dégradation sévère des terres boisées et agricoles. La pauvreté et la dégradation sont étroitement liées, à en croire le programme national d'action de 2002 et d'autres sources:

- Les taux de pauvreté les plus élevés se situent dans les régions les plus touchées par la dégradation des terres;
- Parmi les facteurs de pauvreté les plus souvent avancés, figurent la faiblesse et le déclin des rendements agricoles;
- Parmi les causes les plus fréquemment citées de la dégradation des terres, figure la pénurie de terres et autres ressources accessibles aux ménages ruraux, une situation qui conduit ces derniers à recourir à des pratiques non viables «car les gens désespérés cherchent à satisfaire leurs besoins en détruisant leur propre environnement»;
- L'érosion est telle qu'on estime qu'elle ôte au pays la capacité de nourrir 40 000 personnes par an;
- Les effets sur les écosystèmes touchés se traduisent, notamment, par l'assèchement des cours d'eau et des lacs, la dégradation de la végétation naturelle et de l'hydrologie des marais, l'appauvrissement des sols, voire la désertification, une aggravation de l'ampleur des inondations et des sécheresses et une diminution rapide du couvert végétal¹⁷.

¹⁷ *Deuxième rapport national sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification au Rwanda (2002)*, MINITERE, République du Rwanda.

La Banque mondiale, dans sa stratégie d'assistance au Rwanda pour 2002, a accordé la priorité au développement d'une agriculture dynamique susceptible d'entraîner une augmentation des revenus dans le pays, en commençant par le renouvellement des ressources naturelles. Elle a fait de l'inversion du processus de dégradation des ressources naturelles du Rwanda un impératif économique et environnemental (p. 10). De même, le programme national d'action place la croissance de la production agricole au premier rang des priorités du Rwanda, suivie de la régénération des forêts. Il propose une série de mesures destinées à réduire la dégradation, en particulier un vaste programme national de lutte contre l'érosion, une meilleure gestion des marais, la promotion des produits laitiers pour l'alimentation et les engrais, un plan de régionalisation de la production agricole, l'agroforesterie, le reboisement et la clarification de la politique en matière de régime foncier. Un accent particulier a été mis sur les solutions techniques élaborées et mises en œuvre au niveau national, qui exigeront des crédits budgétaires importants.

Le DSRP met également en évidence l'impact de la faiblesse et du déclin de la productivité agricole sur les revenus, ainsi que l'influence considérable de la croissance de l'agriculture sur la réduction de la pauvreté¹⁸. Les mesures proposées pour remédier à la situation accordent la priorité à une meilleure utilisation des apports extérieurs, particulièrement des engrais chimiques et des variétés de semences améliorées. Les activités destinées à accroître les revenus dans les campagnes ont été axées sur la commercialisation des produits agricoles, la régionalisation de la production agricole et l'augmentation de la production de cultures marchandes ou d'exportation. Ces activités ne s'attaquent pas aux causes profondes de la mauvaise gestion des terres et du déclin des rendements et ne sont pas nécessairement bénéfiques aux régions les plus pauvres et les plus dégradées ni aux ménages les plus pauvres. Parmi les autres activités proposées pour développer l'agriculture, figurent notamment la pratique des cultures en terrasses et une meilleure gestion des marais, la commercialisation, les régimes fonciers, le crédit et la recherche-développement. Toutefois, la conservation des sols et de l'eau, la gestion des marais, l'agroforesterie, le reboisement ou d'autres activités dans le domaine de la gestion de l'environnement ne figuraient pas sur la longue liste d'indicateurs de surveillance de la pauvreté (à l'inverse de l'utilisation d'engrais ou de semences sélectionnées).

Comment renforcer les DSRP de façon à mieux prendre en compte les questions relatives à la pauvreté urbaine et rurale liée à la dégradation des terres

38. Les DSRP se sont, d'une façon générale, révélés très efficaces dans l'analyse des dimensions économiques de la pauvreté urbaine et rurale, même si, dans la plupart des cas, ils n'ont pas pris en considération les questions de dégradation des terres et d'environnement en tant que causes ou conséquences de la pauvreté. Dans le cadre de l'examen de 38 DSRP, Bojo et Reddy (2003) ont analysé l'intégration de 17 questions environnementales (dont six avaient trait à la gestion des ressources naturelles) au DSRP, sur la base d'un système de notation à

¹⁸ Document de stratégie de réduction de la pauvreté du Gouvernement rwandais (2002), Ministère des finances et de la planification économique, République du Rwanda.

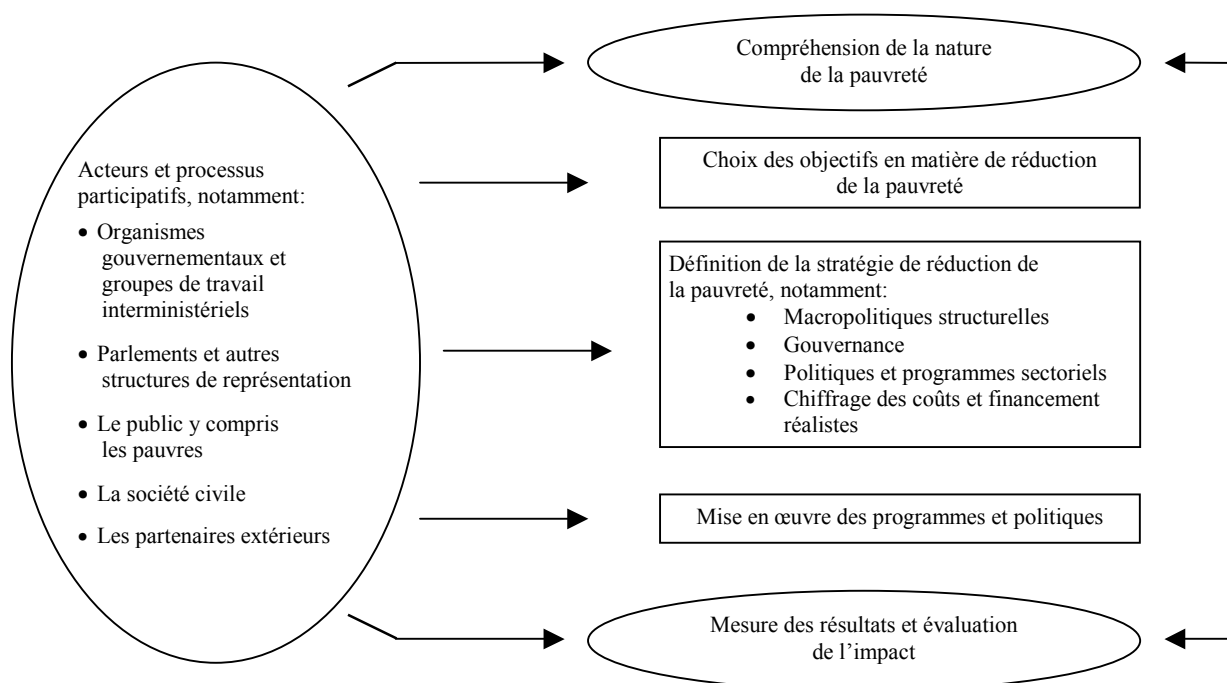
trois points¹⁹. La note moyenne de 0,9 indiquait un niveau d'intégration faible. Une analyse de quelques DSRP, réalisée aux fins de l'élaboration du présent document, montre que même si la question de la dégradation des terres est parfois mentionnée les DSRP ne renferment aucune analyse spécifique de l'impact de la dégradation des terres sur la productivité, ni aucune recommandation claire quant à l'intégration de la gestion durable des terres dans les activités de restauration. Ces différentes évaluations montrent qu'il est possible, en recourant aux moyens suivants, de rendre les DSRP plus efficaces dans l'analyse et la prise en compte des liens entre la pauvreté rurale et la dégradation des terres:

- Incorporer directement l'analyse des programmes nationaux d'action et les approches fondées sur ces programmes dans le mécanisme des DSRP;
- Mettre l'accent sur la répartition géographique de la pauvreté, comme envisagé dans les programmes nationaux d'action, et définir les mesures à prendre aux niveaux local et communautaire, en sélectionnant les mesures phares présentées dans les programmes nationaux d'action comme n'ayant que des avantages potentiels (lutter contre la dégradation des terres/réduire la pauvreté – annexe I);
- Explorer les causes directes et indirectes de la pauvreté en prenant en compte la perte de services des écosystèmes dans les zones arides vulnérables et en poursuivant l'analyse de la dégradation des terres et de son impact sur la pauvreté, en élargissant les évaluations se rapportant aux programmes nationaux d'action;
- Améliorer l'analyse du rapport entre pauvreté et environnement aux niveaux domestique, communautaire, régional et macroéconomique, tout en déterminant le lien entre la pauvreté et d'autres facteurs, tels que la dégradation des terres, le manque d'accès aux services privés et collectifs (santé, éducation, terre, marchés, etc.), les politiques économiques et sociales, etc.;
- Faire le point sur l'intégration de la gestion durable des terres et les perspectives offertes en la matière par le mécanisme des DSRP, et créer des structures équitables et efficaces dans tous les cas;
- Définir des programmes et projets transversaux spécifiques, ainsi que des investissements dans le domaine de la gestion durable des terres.

39. Afin de mettre au point une démarche concertée destinée à traiter le problème de la pauvreté rurale de façon à créer un maximum de conditions propices à une situation offrant tous les avantages, il convient d'élaborer un mécanisme DRSP/programme national d'action conjoint permettant de concentrer les efforts et les investissements sur les communautés et environnements ruraux, dans un contexte favorable aux pauvres.

¹⁹ Bojo, J. and R.C. Reddy (2003), *Status and Evolutions of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies; An Assessment of Fifty Poverty Reduction Strategy Papers*.

Figure 1. Comment mettre en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté au niveau d'un pays



Source: *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Vol. 1: Core Techniques and Cross Cutting Issues*, Banque mondiale, Washington, 2002.

VI. INTÉGRER LE PROGRAMME NATIONAL D'ACTION AU DSRP POUR UNE PRISE EN COMPTE PLUS EFFICACE DES QUESTIONS TOUCHANT À LA DÉGRADATION DES TERRES ET À LA PAUVRETÉ

40. La dégradation des terres est un problème environnemental dont les répercussions sur la pauvreté rurale sont évidentes, et le fait de traiter un de ces deux phénomènes pourrait contribuer à réduire la gravité de l'autre. Les coûts économiques de la dégradation des terres et ses conséquences en matière de sécurité alimentaire et de pauvreté peuvent être importants aux niveaux local, régional, national et international. Néanmoins, l'examen des programmes nationaux d'action et des DSRP a montré que leurs cadres n'étaient pas conçus pour définir et promouvoir leur intégration réciproque. Ils ne font par conséquent aucun cas des synergies potentielles immédiates et ne parviennent pas à enrayer les processus qui contribuent à la perpétuation de ces deux phénomènes, même si dans certains cas, comme en Ouganda (annexe III), ces contraintes sont partiellement surmontées dans le second cycle de DSRP.

41. Un moyen d'augmenter les chances de disposer de politiques et programmes ne présentant que des avantages est de considérer une fois pour toutes que le programme national d'action est un processus itératif qui peut être relié plus efficacement aux révisions du DSRP. Les centres de liaison nationaux créés dans le contexte de la CNULD pourraient recenser de façon systématique les possibilités de réduction de la pauvreté relatives également à la prévention et à l'atténuation de la dégradation dans le contexte du programme national d'action, et recommander des

politiques et des mesures susceptibles de contribuer, à divers niveaux, à la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la dégradation et de réduction de la pauvreté. Ce processus d'intégration doit comporter une analyse des problèmes, ainsi qu'un travail d'élaboration, de mise en œuvre, de surveillance et d'évaluation de politiques et de programmes dans les domaines politique, économique et social, de façon à apporter les mêmes avantages à tous les acteurs et à éviter l'aggravation et la perpétuation de la pauvreté et de la dégradation des terres (voir l'étude de cas concernant le Burkina Faso, annexe II).

Encadré 2. Burkina Faso

L'expérience du Burkina Faso (voir annexe II) permet de se faire une idée plus précise des difficultés auxquelles doivent faire face les pays qui s'efforcent d'intégrer les différents problèmes afférents aux programmes nationaux d'action. L'approche sectorielle traditionnelle, où les mandats, les budgets et les soutiens des donateurs sont étroitement liés à des secteurs spécifiques, rend difficile, voire impossible, l'approche transversale nécessaire pour résoudre les problèmes liés à la fois à l'environnement et à la pauvreté. Cet obstacle pourrait peut-être être surmonté grâce à des programmes de formation, à un point de contact ou de coordination solide doté de connaissances et de pouvoirs en matière de gestion de contrats et, surtout, à une modification de la répartition et de la surveillance des finances et à l'évaluation des résultats. Les donateurs et les gouvernements doivent être prêts à adopter une approche plus transversale et pluri-institutionnelle de la résolution des problèmes de pauvreté et d'environnement.

42. Même si certains pays ont intégré leurs programmes nationaux dans leurs stratégies et programmes économiques à long terme, y compris leurs DSRP, les capacités institutionnelles, techniques, scientifiques, humaines et financières demeurent insuffisantes. L'intégration institutionnelle à divers niveaux nécessitera en fin de compte des activités de renforcement de capacités aux niveaux national et local.

A. Niveaux et points d'entrée pour l'intégration

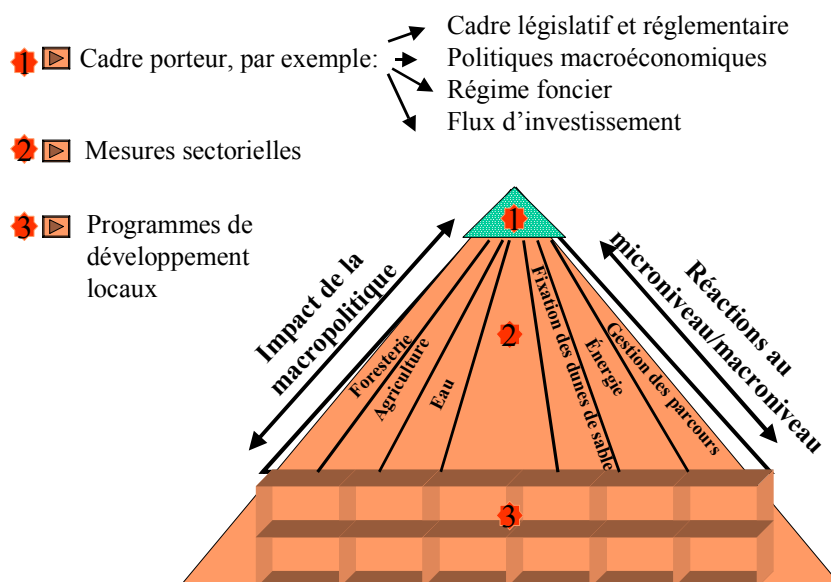
43. Pour parvenir à l'intégration, il faut encourager et promouvoir la participation de tous les acteurs (communautés, ONG, organisations communautaires, organismes gouvernementaux, etc.), et adopter une démarche visant à concevoir et à mettre en œuvre des mesures d'intervention bénéfiques pour tous les acteurs, particulièrement les pauvres.

44. L'intégration des activités afférentes aux programmes nationaux d'action et aux DSRP dans les organisations nationales, régionales et locales, y compris les ministères, les organismes communautaires, les organismes publics, les écoles et les entreprises, ne fait que commencer. De ce fait, les changements sont souvent lents et les organisations manquent souvent d'efficacité dans la lutte contre la désertification, la dégradation des terres et les phénomènes liés à la pauvreté.

45. Les principaux éléments des programmes nationaux d'action dépeints dans la figure 2 comportent trois cadres: les macropolitiques, les mesures sectorielles et transversales et les programmes participatifs locaux. Pour être efficace, l'intégration doit donc s'opérer à des

niveaux multiples, au sein de secteurs divers et à partir de plusieurs acteurs. On trouvera ci-après un résumé des différents types d'activités d'intégration menées dans ces différents cadres²⁰.

Figure 2. Éléments des programmes d'action nationaux



Source: Document interne CNULD.

B. Intégration des macropolitiques

1. Intégration politique et juridique

46. Au macroniveau, le processus d'intégration porte sur la politique macroéconomique, les aspects législatifs, les affectations budgétaires et les flux d'investissement. Les enjeux d'importance pour les programmes nationaux d'action sont les politiques qui ont un impact sur la dégradation des terres, les régimes fonciers, la gestion décentralisée des ressources naturelles, le commerce et les prix, l'existence de débouchés et le processus décisionnel au niveau local.

47. Les cadres politiques et réglementaires doivent être mieux incorporés aux processus des programmes nationaux d'action et des DSRP afin que soient levés les obstacles économiques et institutionnels à une gestion durable des terres et que soient éliminées les causes profondes de la dégradation des terres et de la pauvreté. Parmi les politiques et programmes gouvernementaux essentiels susceptibles d'avoir une incidence directe sur les phénomènes de dégradation et de pauvreté, on peut notamment citer :

- Les cadres et la sécurité des régimes fonciers;
- L'aménagement du territoire, en particulier dans les environnements marginaux;

²⁰ PNUE-FEM (2004), *Training Handbook on the Global Environment Facility's Sustainable Land Management Approach*.

- La maîtrise des cours des produits agricoles;
- Le développement des industries de transformation;
- Le développement des marchés;
- Des programmes destinés à modifier les flux migratoires;
- L'application des règlements relatifs à l'abattage des arbres;
- Des investissements dans les infrastructures de transport;
- Des investissements dans la recherche et la vulgarisation agricoles.

48. De plus, il existe de nombreux exemples de politiques et de programmes qui ont un effet indirect sur la gestion des terres et les phénomènes de pauvreté qui lui sont associés. Ces exemples illustrent la nécessité d'approches transversales et d'une coordination nationale pour atteindre les objectifs des programmes nationaux d'action et des DSRP.

2. Intégration budgétaire

49. Parmi les questions budgétaires, figurent notamment l'allocation de crédits suffisants à l'élément du programme national d'action intégré au nouveau DSRP au niveau national et, plus important encore, l'affectation, à l'échelon local, de ressources destinées à résoudre des problèmes de pauvreté rurale précis et à mettre en œuvre des programmes et actions communautaires spécifiques. Le mécanisme des programmes de partenariat par pays, actuellement en cours d'expérimentation dans certains pays, pourrait apporter de précieux enseignements quant aux modalités de mise en œuvre.

50. L'approche transversale requise pour lever les obstacles à une gestion durable des terres et s'attaquer aux causes profondes de la dégradation et de la pauvreté met en évidence l'importance cruciale d'un partenariat entre tous les ministères dans la recherche de financements auprès de l'État. Cette démarche contribuera à réduire les chevauchements entre les programmes et à assurer l'efficacité des investissements. Actuellement, les investissements destinés à réduire ou à atténuer les effets de la dégradation représentent souvent moins du dixième du coût économique de cette dégradation. Pour inverser cette tendance, une coordination transversale au niveau national propre à traiter les causes de la dégradation et à élaborer des actions efficaces doit être mise en place. Les pays devraient être aidés par le futur système d'information du Comité de facilitation du Mécanisme mondial dans la recherche de sources de financement de leurs projets.

C. Intégration transversale

51. La coordination transversale est essentielle au succès des efforts de prévention de la désertification et de la dégradation des terres. Le mécanisme des DSRP se veut transversal, et de nombreux comités chargés de cette question sont constitués de représentants de plusieurs ministères. Cependant, pour incorporer l'esprit des programmes nationaux d'action, une participation accrue des ministères (agriculture, eau, élevage, environnement, foresterie et développement communautaire) sera nécessaire, de même qu'une représentation des régions les plus touchées. Cette participation contribuera à la mise en œuvre d'une approche globale de

l'utilisation des terres et à la définition de mesures transversales. Des approches transversales de ce type permettront de poursuivre les objectifs inscrits dans les trois conventions par une restauration des terres, une augmentation du couvert végétal et une amélioration des moyens de subsistance et des revenus, tout en traitant les problèmes liés à la diversité biologique et au changement climatique.

D. Intégration locale et communautaire

52. De nombreux pays ont amorcé une décentralisation du processus décisionnel et même des affectations budgétaires. Ce processus de décentralisation correspond parfaitement à la fois au concept de base du programme national d'action, dont l'action est essentiellement communautaire, et aux objectifs du DSRP, qui consistent à définir la pauvreté et à cibler les domaines d'action prioritaire en cartographiant la pauvreté. L'étape suivante la plus importante consiste à élaborer des programmes et activités participatifs intégrés sur la base de critères géographiques et de nature à remédier au problème de la pauvreté. Une utilisation plus durable des ressources naturelles est essentielle à la réduction de la pauvreté dans de nombreux pays, particulièrement dans les pays les plus touchés par la désertification.

53. La base de la pyramide (fig. 2) correspond aux secteurs dans lesquels il est directement possible de réduire la vulnérabilité des habitants et des écosystèmes et d'appliquer les analyses et les mesures transversales les plus efficaces. La conservation des sols, la restauration et la préservation des ressources en eau et des ressources naturelles sont essentielles à l'action menée au niveau des communautés pour réduire la pauvreté et la dégradation des terres. Dans le contexte de l'intégration, il importe donc d'utiliser le volet programme national d'action du DSRP révisé pour mettre l'accent sur les sources de vulnérabilité et les régions les plus touchées du pays et pour mettre en place, sur cette base, une action et des modes d'investissement viables.

54. Une façon de combattre la dégradation des terres et la pauvreté consiste à établir des partenariats entre les organisations internationales, nationales, régionales, locales et communautaires. Ces partenariats sont essentiels aussi bien pour sensibiliser les acteurs et améliorer les connaissances que pour coordonner l'action et la rendre plus efficace. Le projet doit être la propriété des utilisateurs eux-mêmes.

E. Approches et instruments de l'intégration

55. L'intégration pourrait également bénéficier de l'élaboration et de la mise en œuvre d'instruments destinés à mettre au point les interventions. L'approche et les instruments pourraient comprendre les éléments suivants:

- Analyse des coûts et des avantages des activités de prévention et d'atténuation de la dégradation des terres en vue de réduire la pauvreté locale, y compris le coût de la renonciation à lutter contre la dégradation, et suivi dans le cadre de l'évaluation du DSRP;
- Identification des secteurs touchés par la dégradation et, là encore, coûts de la renonciation à combattre la dégradation pour les différents secteurs et pour l'économie;

- Collecte de données et d'informations de référence relatives aux processus de dégradation et à leurs effets sur les écosystèmes, la pauvreté et l'activité économique;
- Prise en compte de l'élaboration d'accords de partenariat stratégique aux fins de la mise en œuvre de la CNULD, par le biais du processus consultatif prôné²¹;
- Au vu de ce qui précède, identification et élaboration d'actions destinées à promouvoir l'intégration aux niveaux local et national, par le biais d'un processus participatif et itératif destiné à favoriser les investissements précoces dans les programmes de développement local.

56. En définitive, l'intégration consiste donc à incorporer les principes, l'analyse et les objectifs du programme national d'action dans le DSRP de façon que les véritables bénéficiaires soient les communautés rurales et leur environnement propre (voir encadré 3).

VII. ENJEUX DE L'INTÉGRATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

57. Les programmes nationaux d'action comme les DSRP visent à proposer des approches destinées à résoudre des problèmes concrets. Des exemples d'objectifs atteignables à coup sûr et de solutions gagnantes sur toute la ligne en matière de lutte contre la désertification, la dégradation des terres et la pauvreté par une intégration efficace des programmes nationaux d'action au mécanisme des DSRP sont proposés dans le tableau figurant dans l'annexe I. Dans ce tableau sont recensés neuf domaines d'importance pour les pays et les communautés. Y est également décrit le niveau général de prise en compte de ces domaines dans les programmes nationaux d'action et les DSRP.

58. Dans tous les cas, la combinaison des deux approches offre des mécanismes et des solutions plus complets et d'application plus aisée que chacune des deux approches prise séparément. Les solutions gagnantes à tous les coups sont plus attractives pour les investisseurs et offrent de meilleures perspectives de mise en œuvre.

59. Un autre aspect de la facilitation de l'intégration institutionnelle tient à l'emplacement des centres de liaison des programmes d'action et des DSRP aux niveaux correspondants. Actuellement, les centres de liaison pour les programmes d'action sont situés dans les différents ministères (environnement, agriculture, foresterie ou affaires communautaires), tandis que la coordination des DSRP est généralement confiée aux ministères des finances. Dans le contexte de l'intégration, il est essentiel que le point de liaison du programme national d'action soit associé au processus décisionnel. Dans certains pays, il faudra donc peut-être placer cette structure à un niveau élevé de l'administration et au sein d'un grand ministère.

60. La coordination régionale et sous-régionale constitue un trait caractéristique de la CNULD, avec des programmes d'action régionaux et sous-régionaux. Il n'existe aucun mécanisme identique pour les DSRP, même si l'analyse des problèmes liés à la pauvreté et les mesures pour y remédier revêtent fréquemment un caractère multisectoriel. Les programmes régionaux et sous-régionaux d'action pourraient être renforcés de façon à mieux concentrer les efforts sur la résolution des problèmes liés à la pauvreté.

²¹ Rapport de la première session du CRIC, ICCD/CRIC(1)/10, par. 95 et 132.

Encadré 3. L'expérience tanzanienne

Les mécanismes institutionnels de promotion de l'intégration des éléments du programme national d'action dans le mécanisme des DSRP ainsi que dans les politiques et programmes gouvernementaux de réduction de la pauvreté sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont créés et coordonnés au niveau national et bénéficient d'un appui et d'une volonté politiques solides. L'expérience tanzanienne apporte des enseignements sur la façon dont les problèmes environnementaux liés à la pauvreté peuvent être traités directement et à un rythme relativement soutenu par l'ensemble de l'appareil de l'État²². En 2001, le Parlement tanzanien a créé une commission parlementaire de l'environnement et, peu après, le Conseil des ministres a approuvé la création d'un cadre institutionnel de gestion environnementale. Cette décision a conduit, l'année suivante, à la rédaction d'une loi-cadre unique sur la protection de l'environnement au sein du Bureau du Vice-Président. L'objectif est d'intégrer les politiques existantes de façon à renforcer les synergies et à améliorer la complémentarité. Les éléments définis dans le cadre du programme national d'action ont été intégrés à la Stratégie gouvernementale de développement rural et à la Stratégie de développement du secteur agricole de 2001. Récemment, un groupe de travail multisectoriel sur l'environnement a été créé et chargé d'intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques et plans gouvernementaux visant à garantir une utilisation durable des ressources naturelles dans la lutte contre la pauvreté, et il a été annoncé que des volets environnementaux seraient intégrés aux programmes sectoriels mis en œuvre à tous les niveaux de l'administration.

Dans le même temps, l'environnement a été intégré en tant que question transversale de la première importance dans le processus de réduction de la pauvreté, dont l'action portait notamment sur les points suivants: 1) identification des problèmes liés à la pauvreté et à l'environnement, 2) incorporation de données environnementales dans le dispositif de surveillance de la pauvreté, et 3) renforcement des capacités des acteurs publics et privés. Une série d'ateliers, ainsi qu'une circulaire, permettent d'informer les acteurs publics et privés concernant les problèmes liés à la pauvreté et à l'environnement dont il faut tenir compte dans les efforts de réduction de la pauvreté. Une évaluation des stratégies environnementales de gestion durable de l'environnement aux fins de la réduction de la pauvreté a été réalisée. Des indicateurs de pauvreté et d'environnement figurent désormais dans la liste révisée des indicateurs établie aux fins de la surveillance des stratégies de réduction de la pauvreté, et la durabilité environnementale a été incorporée de façon explicite dans la rubrique des performances du crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté.

²² "Poverty Reduction Strategy: The Third Progress Report 2003/3", République-Unie de Tanzanie, avril 2004, et «*Second National Report on the Implementation of the UN Convention to Combat Drought and Desertification*», Bureau du Vice-Président, Division de l'environnement, République-Unie de Tanzanie, mai 2002.

Sur le plan financier, le premier examen des dépenses publiques (EDP) consacré à l'environnement a été lancé; il vise à contribuer au programme de dépenses à moyen terme établi par le Gouvernement et à l'élaboration des directives relatives à l'intégration des dépenses environnementales dans les EDP réalisés pour chaque secteur. Les questions prioritaires du programme national d'action ont été intégrées à l'Accord de partenariat avec l'Union européenne. Pour limiter la répétition inutile des efforts et promouvoir l'utilisation efficace des ressources financières, on a organisé, en 2001, un atelier national sur les synergies, l'objectif étant d'examiner les moyens de coordonner la mise en œuvre des quatre Conventions (CNULD, Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, CDB et Convention de Ramsar sur les zones humides). Une commission technique multisectorielle composée de représentants des secteurs public et privé, d'ONG et d'organisations communautaires a été créée à l'occasion de cet atelier et chargée d'examiner les questions afférentes aux synergies. De même, l'Organe de coordination national (OCN) de la CNULD a commencé à organiser des réunions régulières avec les OCN des autres conventions.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS – POSSIBILITÉS EN MATIÈRE DE SOLUTIONS GAGNANTES SUR TOUTE LA LIGNE

A. Conclusions

61. Le nombre d'initiatives menées pour tenter de résoudre les problèmes des pays en développement disposant de peu de capacités et de moyens financiers – initiatives qui font souvent double emploi – ne va pas sans causer de difficultés à l'ensemble des parties et compliquer les efforts entrepris pour résoudre les problèmes les plus graves sur le terrain. Il faut davantage de cohérence.
62. Le mécanisme des programmes nationaux d'action traite les problèmes de la désertification et de la dégradation des terres et des ressources, qui nuisent gravement à la viabilité écologique et au potentiel économique des zones rurales. Le mécanisme des DSRP traite les problèmes liés à la pauvreté, mais, le plus souvent, sans prendre véritablement en considération l'état des ressources naturelles. Il serait doublement avantageux d'associer les points forts de ces deux mécanismes.
63. Toutefois, la capacité des programmes nationaux d'action à répondre aux préoccupations formulées dans les DSRP est encore insuffisante et requiert des efforts spécifiques dans ce sens. L'intégration des deux mécanismes peut apporter des solutions gagnantes sur toute la ligne, mais elle exige une coordination et implique des coûts que les États touchés parties à la CNULD ne pourront supporter sans l'aide de partenaires tels que le Mécanisme mondial.
64. Certains pays ont reconnu la nécessité d'intégrer les programmes nationaux d'action au DSRP et ont engagé ce processus, ce qui a déjà permis de tirer certains enseignements en vue d'autres expériences. L'intégration des programmes nationaux procède essentiellement des problèmes pratiques rencontrés par les pays touchés par la désertification dans la mise en œuvre de leurs programmes respectifs. Il est temps de procéder à cette intégration, à présent que les problèmes liés à la pauvreté et à l'environnement ont été identifiés dans de nombreux pays. Ce faisant, s'il est possible d'intégrer, d'une part, les principales considérations environnementales et la dimension participative des programmes nationaux d'action et, d'autre

part, l'analyse économique et participative du DSRP, puis de situer les problèmes dans leur contexte géographique (localisation des problèmes de pauvreté et des problèmes environnementaux), des progrès pourront être réalisés. Certains pays, tels que le Burkina Faso et l'Ouganda, ont déjà estimé qu'il s'agissait là de la façon logique et nécessaire d'aller de l'avant (voir les annexes II et III).

65. L'intégration des programmes nationaux d'action au mécanisme des DSRP permet de répondre, par l'analyse et par la pratique, aux véritables problèmes rencontrés sur le terrain. Le rapport entre pauvreté et environnement tend à mettre en évidence les synergies qui apparaissent lorsqu'on remédie à la dégradation par des actions en faveur des pauvres et qu'on combat la pauvreté en améliorant la gestion des terres et de l'eau. L'intégration profiterait également de l'élaboration et de l'application d'instruments destinés à concevoir les interventions.

66. L'intégration aurait pour objectif de jeter les bases solides d'une approche à long terme de la lutte contre la dégradation des terres et la désertification. Cette approche, pilier de la gestion durable des terres, contribuera largement à réduire la pauvreté, à restaurer les écosystèmes et à réaliser certains objectifs importants de la CDB et la Convention-cadre sur le changement climatique.

67. Pour parvenir à cette intégration, un nouveau degré d'incorporation sera souvent nécessaire. Le second cycle des DSRP exigera probablement une représentation régionale et locale accrue, ainsi que la participation de responsables régionaux, sous-régionaux et communautaires à l'élaboration de méthodes de lutte contre la désertification et la dégradation. L'intégration des problèmes liés à la pauvreté et à l'environnement dans la planification, les politiques et les budgets des gouvernements requiert de la part de l'État une action volontariste et doit être réalisée directement dans tout l'appareil de l'État, après adaptation du cadre institutionnel, par des comités ou groupes de travail et par un organe de coordination doté d'une autorité suffisante et capable de contribuer à la planification, à l'établissement des budgets et au travail de surveillance.

68. L'outil d'examen et d'évaluation permettant de valider le processus d'intégration comportera les éléments suivants: analyse des coûts et des avantages de la gestion durable des terres aux fins de la réduction de la pauvreté au niveau local, identification des secteurs touchés par la dégradation, collecte de données et d'informations de référence concernant la dégradation et ses effets sur les écosystèmes, la pauvreté et l'activité économique, identification et élaboration de mesures locales et nationales d'intégration par le biais d'un processus participatif, et surveillance et évaluation des activités d'intégration.

69. Les enseignements tirés jusqu'à présent et l'expérience de l'intégration des programmes nationaux d'action dans les DSRP accumulée par certains pays touchés doivent être mis à profit par les pays donateurs et les institutions pour élaborer une action structurée de prévention de la dégradation des terres et de réduction de la pauvreté dans un certain nombre de pays (20 en Afrique, 10 en Amérique latine et dans les Caraïbes, 10 en Asie et 5 en Europe centrale et orientale).

70. Certes, il est important que les pays s'engagent de façon résolue par un appui de base, mais un premier apport financier de l'ordre de 5 à 7 millions de dollars des États-Unis par pays sur

trois ans, destiné à couvrir le lancement du programme, serait utile, car permettant un travail de restauration mesurable sur le terrain, assorti d'une gestion des informations secondaires, de transfert de technologie, de renforcement des capacités, de surveillance et d'évaluation. Les initiatives de partenariats pilotes menées par certains pays dans le contexte du FEM constituent un mécanisme utile. L'Initiative TerrAfrica récemment lancée par la Banque mondiale pourrait constituer une autre source importante de financement en Afrique.

71. Si de nombreux partenariats et démarches peuvent donner des résultats, il importe également de rendre compte des activités et d'en tirer les enseignements, de préférence par une diffusion via le mécanisme du CRIC.

B. Recommandations

72. Afin d'élaborer un mécanisme efficace reliant le processus des programmes nationaux d'action à celui des DSRP et permettant de définir et de résoudre le problème de la pauvreté rurale dans les régions touchées par la désertification, la dégradation des terres et la sécheresse, quatre conditions doivent être réunies: les pays les plus touchés doivent faire en sorte que le processus décisionnel du DSRP autorise la participation directe des centres de liaison des programmes nationaux d'action; les décideurs participant au mécanisme du DSRP doivent veiller à ce que l'analyse de la pauvreté rurale inclue la participation d'experts de la dégradation des terres; le FEM et les agents d'exécution partenaires doivent apporter leur concours aux programmes nationaux d'action en mettant pleinement en œuvre des activités portant sur la dégradation des terres, la déforestation et les services des écosystèmes; enfin, les pays développés doivent proposer une réponse structurée et réaliste aux pays touchés qui tentent de lier leurs programmes nationaux d'action au mécanisme des DSRP.

73. Les recommandations ci-après découlent de ces quatre conditions:

a) Le mécanisme des programmes nationaux d'action doit être renforcé de façon à produire une analyse géographique de la pauvreté en rapport avec la dégradation des terres. Les structures décisionnelles doivent être adaptées de façon à intégrer la participation d'experts de l'environnement et d'autres experts compétents des régions touchées. La participation des communautés locales à l'identification des problèmes et à l'élaboration de meilleures pratiques de gestion des terres est absolument essentielle. Le processus décisionnel doit être basé sur une approche transversale des problèmes.

b) Dans le même temps, le mécanisme des DSRP doit être renforcé de façon à accorder une attention spécifique au lien entre environnement et pauvreté. Il convient également de développer les programmes de prévention et de restauration portant directement sur le lien entre pauvreté et environnement, et d'établir sans tarder un ordre de priorité en faveur des investissements dans les projets identifiés par les programmes nationaux d'action comme n'offrant que des avantages en termes de réduction de la pauvreté et de conservation des sols.

c) L'intégration en elle-même n'est pas la panacée et elle ne sera crédible que lorsque le combat contre la sécheresse et la désertification, qui constituent les formes extrêmes de dégradation des terres, aura reçu le soutien politique qui lui est dû de la part de tous les intervenants. Les centres de liaison doivent être des organes de haut niveau jouissant d'une autorité suffisante pour pouvoir contribuer directement au mécanisme des DSRP.

Des affectations budgétaires transversales pour une gestion durable des terres doivent être adoptées en priorité et une stratégie sur 10 ans portant sur la mise en œuvre d'un programme national d'action récurrent au sein du mécanisme des DSRP doit également être élaborée par les centres de liaison.

d) Les pays touchés parties doivent élaborer une approche transversale des problèmes de pauvreté et d'environnement, sur la base d'un cadre institutionnel solide. Cet effort pourrait donner lieu, par exemple, à la création de groupes de travail intersectoriels, à l'intégration du personnel responsable du programme national d'action aux institutions sectorielles traditionnelles, à la prise en compte des problèmes de pauvreté et d'environnement dans la politique agricole et les autres politiques sectorielles, et/ou à une prise en compte de ces questions dans la politique budgétaire du Gouvernement. Pour réussir, cette intégration exigera une modification des modalités de répartition et de contrôle des finances, ainsi que d'évaluation des résultats.

e) Les institutions internationales, particulièrement le FMI, la Banque mondiale, le FEM et ses partenaires, doivent encourager, avec pour mot d'ordre la gestion durable des terres, l'intégration des processus de la CNULD et des DSRP. Ce faisant, elles faciliteront les rapprochements entre les trois conventions dans l'élaboration de stratégies de durabilité écologique et de réduction de la pauvreté. La priorité récemment accordée par le FEM à la lutte contre la dégradation des terres et la déforestation et aux services des écosystèmes doit être concrétisée via l'intégration des programmes nationaux d'action au sein du mécanisme des DSRP, puis par les programmes et projets qui seront exécutés sur le terrain.

f) Les pays développés parties doivent apporter une réponse structurée, de longue haleine et prévisible aux besoins des pays touchés parties, notamment en menant le processus de consultations à son terme et en s'engageant résolument dans la création de partenariats, conformément au souhait exprimé dans la décision 1/COP.6. Dix ans après l'adoption de la Convention, il devrait être possible – certainement avant la huitième Conférence des Parties – d'élaborer et appuyer un nombre important d'activités en faveur de la gestion durable des terres dans certains pays, grâce à un partenariat solide entre les donateurs et les pays touchés parties et dans le cadre énoncé dans les présentes conclusions.

g) Pour améliorer l'efficacité des centres de liaison et appuyer l'intégration des programmes nationaux d'action dans le mécanisme des DSRP, le Mécanisme mondial et le FEM doivent fournir des ressources destinées à couvrir les coûts de transaction de la coordination et de la facilitation du travail d'analyse nécessaire, par un renforcement des capacités pour une gestion inclusive des ressources naturelles, y compris des ateliers de formation au bénéfice des centres de liaison.

h) Divers partenariats devront être mis en place aux fins de l'application de recommandations. Qu'il s'agisse de partenariats bilatéraux, d'institutions multilatérales ou d'ONG, ces partenariats devront fonctionner, selon les cas, dans le cadre du mécanisme intégré des programmes nationaux d'action et des DSRP et/ou via d'autres cadres stratégiques.

Annexes*

Annexe I

LA NÉCESSITÉ D'UNE INTÉGRATION WIN-WIN

QUESTIONS	TRAITEMENT DANS LE PAN	TRAITEMENT DANS LE DSRP	OBJECTIFS WIN-WIN ET OPTIONS
Dégradation des sols en général	Objectif central du PAN	En général, non abordé	Identifier et solutionner, aux niveaux local et national, les coûts économiques de la dégradation ainsi que les bénéfices découlant de la prévention ou de l'atténuation de ce phénomène. Exemples d'actions: <ul style="list-style-type: none">– Conserver la terre et les sols pour mieux entretenir les écosystèmes– Réduire le nombre de catastrophes naturelles et leur gravité– Incorporer les GDS aux politiques et programmes macroéconomiques– Renforcer une croissance économique durable en développant par exemple dans les zones rurales les sources de revenus exerçant une pression moindre sur l'environnement– Cibler les causes de la dégradation environnementale liées à la pauvreté
Désertification et sécheresse	Objectif central du PAN	En général, non abordé	Identifier et solutionner, aux niveaux local et national, les coûts économiques de la désertification ainsi que les bénéfices découlant de son atténuation. Exemples d'actions: <ul style="list-style-type: none">– Juguler l'exode rural des groupes à faible revenu, ce dernier ne faisant qu'accentuer la pauvreté urbaine– Aborder la question de la propriété foncière et des droits d'accès à la terre– Renforcer les normes nutritionnelles et sanitaires pour les groupes à faible revenu– Porter plus d'attention aux stratégies alternatives de revenus

* Les annexes sont reproduites telles qu'elles ont été reçues, dans la langue originale seulement.

QUESTIONS	TRAITEMENT DANS LE PAN	TRAITEMENT DANS LE DSRP	OBJECTIFS WIN-WIN ET OPTIONS
Salinisation	Abordé par certains pays	En général, non abordé	Développer des pratiques d'irrigation durables qui conduiront à des systèmes plus productifs Maintenir la résilience des écosystèmes Identifier les sources de la salinisation et ses effets sur: <ul style="list-style-type: none"> - Les besoins en irrigation des cultures - La productivité des sols - La dégradation des sols (irrigation à l'eau de mer)
Pauvreté rurale	En général non abordé, si ce n'est pour ses conséquences sur la baisse de la productivité des sols	La plupart des DSRP contiennent des stratégies de croissance économique destinées aux zones rurales	Promouvoir des systèmes économiques ruraux viables par l'intermédiaire de sources de revenus alternatives ainsi qu'une base agricole/GRN productive au sein d'un environnement rural durable
Déclin de la productivité agricole	En général, résumé des connaissances sur la localisation et les causes du déclin	En général, non abordé sauf en cas de circonstances très graves	Augmenter la productivité et le revenu agricoles Améliorer la sécurité des aliments et réduire la pauvreté Évaluer les impacts de la dégradation au niveau national sur l'économie et au niveau local sur la pauvreté et la sécurité alimentaire. Analyser les bénéfices sur la productivité. Faire les investissements nécessaires
Difficulté d'accès au crédit	En général, non abordé	Certains DSRP mentionnent cette question en se concentrant sur les petites entreprises, mais peu l'envisagent dans une optique de lutte contre le déclin de la productivité	Augmenter les revenus tirés de l'agriculture et/ou faire appel à d'autres ressources naturelles; améliorer ainsi la rentabilité d'une gestion durable des terres Donner plus de pouvoir aux décideurs locaux et aux utilisateurs finaux des ressources naturelles afin de contribuer à l'équilibre des sexes

QUESTIONS	TRAITEMENT DANS LE PAN	TRAITEMENT DANS LE DSRP	OBJECTIFS WIN-WIN ET OPTIONS
Faiblesse des prix à la ferme	En général, non abordé	Peu de DSRP abordent le sujet	Augmenter la rentabilité des pratiques au niveau des exploitations Améliorer la gestion des sols et la productivité en se concentrant par exemple sur la conservation des sols et des ressources hydriques, la promotion de l'agroforesterie ainsi que des systèmes de culture et d'élevage pour la production de fumier et de produits animaux Envisager les différentes options au niveau national: promotion de nouveaux produits de base et de la recherche agricole, amélioration et extension des infrastructures, contrôle des marchés et de la qualité
Régime foncier et propriété	Abordé par certains pays	Peu de DSRP abordent le sujet	Augmenter la sécurité du régime foncier et des titres afin de promouvoir un engagement sur le long terme pour permettre une augmentation de la productivité des sols et l'accès au crédit Promouvoir des pratiques durables de gestion des sols en assurant un accès plus sûr et plus équitable à la terre
Pressions exercées sur les systèmes traditionnels de gestion de l'économie pastorale	Composante du PAN lorsque la question est liée au surpâturage	En général, non abordé	Promouvoir des systèmes holistiques durables de gestion de l'économie pastorale qui apportent une réponse aux pressions actuelles telles les fluctuations environnementales. Objectif: maximiser la durabilité et la productivité en maintenant les systèmes traditionnels de revenus

¹ Questions choisies pour leur impact direct sur la désertification, la dégradation des sols, leur gestion durable, la pauvreté et la productivité agricole.

Annexe II

INTÉGRER LES PAN DANS LES DSRP: L'EXPÉRIENCE DU BURKINA FASO

Introduction

Le financement de la lutte contre la désertification par l'intermédiaire des canaux financiers habituels a été une source de frustrations dans la plupart des pays d'Afrique affectés par la sécheresse et la dégradation des sols. Cette inadaptation s'est fait tout particulièrement sentir suite aux efforts de formulation et d'adoption des PAN conduits dans le cadre de la CNULD. Au Burkina Faso, la rédaction et l'adoption du PAN ne sont intervenues qu'après un long et patient processus participatif. Amorcé en 1999, le PAN a finalement été adopté en mai 2000 et officiellement lancé par le chef de l'État lors d'une grande cérémonie qui s'est tenue au mois de juin suivant.

En septembre 1997, le Directeur exécutif du FMI et de l'Aide internationale au développement (AID) décide que le Burkina Faso est éligible aux mesures d'assistance prévues par l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE). Le Gouvernement élabore alors un premier document-cadre pour la réduction de la pauvreté, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), qui permet au Burkina de bénéficier de l'initiative du FMI dès 2000. En février et mars 2002, le pays est déclaré éligible pour une aide plus poussée au nom de la même initiative PPTE, et ceci suite à une nouvelle analyse de viabilité de la dette (AVT) qui prend en compte de nouvelles données. Les sommes totales allouées au Burkina au nom de l'initiative PPTE passent ainsi de 398 à 424 millions de dollars É.-U.

Ces deux initiatives évoluent ensuite en parallèle et deviennent les cadres stratégiques pour le développement socioéconomique du Burkina Faso. Récemment, elles ont fusionné et c'est le processus d'intégration de la première dans la seconde qui est analysé dans ce document.

Aperçu de la mise en œuvre du PAN et du CSLP

Le Programme d'action national de lutte contre la désertification (PAN/LCD) du Burkina Faso inclut un mécanisme de financement, le Fonds de développement local (FDL) destiné à financer les plans de développement au niveau communautaire. Ces derniers sont le résultat d'un processus de diagnostic rural participatif (DRP). De tels fonds de développement local sont directement gérés par les populations auxquelles on espère ainsi donner davantage de pouvoir. Cette gestion fait partie intégrante des Projets de développement local (PDL) qui voient les populations locales, mues par une vision commune de leur avenir, décider de planifier leur développement socioéconomique et d'accorder la priorité à certains besoins concomitants dans la gestion de leurs ressources naturelles. Elles tentent également de mobiliser les ressources requises pour l'application des instruments de planification du développement en découlant et justement connus sous le nom de PDL. Des projets similaires dirigés par les communautés locales ont été mis en œuvre depuis plusieurs décennies dans le pays. Parmi les plus importants, le Programme

national de gestion des terroirs (PNGT), les différents Programmes de développement rural intégré (PDRI) et les Programmes de développement local (PDL) conduits dans plusieurs provinces ou groupes de provinces. N'oublions pas le Programme Sahel Burkinabé (PSB), le Projet d'aménagement des terroirs et conservation des ressources naturelles dans le plateau central (PATECORE) et la liste continue. Les fonds alloués dans le cadre de tels projets et programmes sont sujets à un éparpillement tant spatial que temporel. De plus, leur distribution à la population locale n'est pas toujours efficace, ce qui a amené le PAN à considérer le Fonds national de lutte contre la désertification (FND) comme étant la meilleure solution pour assurer le financement durable des activités liées à la CNULD de l'ONU. Il est alors décidé que le FND rassemblerait l'ensemble des ressources financières disponibles et destinées à la CNULD pour les redistribuer ensuite de façon appropriée parmi les régions affectées du pays. Malheureusement, pour des raisons institutionnelles, légales et procédurales liées aux différents bailleurs de fonds, le FND n'est aujourd'hui toujours pas entré en service, et ce, malgré plusieurs affectations budgétaires émanant du Gouvernement. Entre temps, les actions de lutte contre la désertification continuent d'être développées au sein du cadre des projets de développement rural bénéficiant de financements bilatéraux et multilatéraux.

En matière de lutte contre la pauvreté, la première version du CSLP est adoptée par le Gouvernement en novembre 2000, suite à une série de mesures prises entre 1997 et 2000 pour répondre aux exigences de l'initiative PPTE. Le seuil de pauvreté par an et par habitant fixé à 41 099 francs CFA (soit 74 dollars É.-U.) en 1994 passe à 72 690 francs CFA (123 dollars É.-U.) en 1998 en raison de la dévaluation de la monnaie nationale intervenue en janvier 1994. À partir de 1994, l'incidence de la pauvreté (c'est-à-dire le pourcentage de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté) baisse de 8 points pour atteindre, en 1998, 42 % des exploitants de cultures de rente mais augmente en même temps de 2 points à 53 % des exploitants de cultures vivrières. Pendant les trois premières années de mise en œuvre du CSLP (2000-2002), les résultats obtenus sont mitigés. La vulnérabilité d'une économie nationale basée sur l'agriculture, secteur très sensible aux variations climatiques, ne permet pas d'atteindre la croissance annuelle prévue de 5,5 %. Sur la même période, le taux réel de croissance s'élève à 3,9 %. L'incidence de la pauvreté passe en moyenne de 45,3 % de la population en 1998 à 46,4 % en 2003. Le seuil de pauvreté est réévalué en 2003 à 82 672 francs CFA (soit l'équivalent de 150 dollars É.-U.). L'augmentation de l'incidence du fléau s'accompagne toutefois d'une diminution de la pauvreté persistante. Au sein des populations défavorisées, la proportion de pauvres vulnérables passe de 57,6 % à 48,8 % entre 1998 et 2003, alors que les chiffres étaient de 52,2 % en 1994 et 57,6 % en 1998. Afin d'améliorer les performances liées à la mise en œuvre du CSLP national, le Gouvernement décide de rendre plus cohérents le CSLP et les autres stratégies de développement sectorielles. La copie du CSLP est donc revue en octobre 2003 et le nouveau cadre doit désormais remplir les fonctions suivantes:

- À la lumière des premiers résultats obtenus et du nouveau chiffre de l'incidence de la pauvreté, s'assurer du bien-fondé des objectifs de départ;

- Évaluer la nécessité d'élargir l'éventail de secteurs prioritaires et réajuster les composantes stratégiques concernées en conséquence;
- Décentraliser le processus du CSLP pour son premier niveau (13 régions administratives du pays sont concernées);
- S'assurer d'une plus grande participation du secteur privé et de la société civile.

Le processus de révision est guidé par les principes suivants: équité, cohérence des actions, «*empowerment*» des populations pauvres, réduction des inégalités entre hommes et femmes, atténuation des disparités régionales et accroissement de la participation.

Intégration du PAN dans le CSLP

Le Conseil national pour l'environnement et le développement durable (CONEDD) du Burkina Faso s'aperçoit rapidement du manque clair et persistant d'enthousiasme de la part des agences de développement au moment de mobiliser les ressources nécessaires au financement du PAN. L'agence pour l'environnement se rend compte que le simple financement du PAN comme s'il s'agissait d'un programme «indépendant» classique placé sous la supervision du Ministère de l'environnement ne répond pas aux attentes du gouvernement. Une série d'études sont alors menées pour cerner la question et y apporter une solution. Même si parfois ces dernières ne se concentrent que sur certains aspects de la question, elles contribuent à trouver une solution d'ensemble à un problème commun de taille: l'absence de financements directs pour la mise en œuvre du PAN en provenance des bailleurs de fonds (ou Partenaires techniques et financiers (PTF)). Le FND lui-même, pourtant identifié par le PAN comme principal mécanisme de financement pour la mise en œuvre de la CNULD, adopté et approuvé par consensus et fruit d'un long processus participatif, ne bénéficie pas du soutien plein et entier de la communauté des PTF.

C'est pourquoi, en 2002, une étude de faisabilité est menée à l'initiative de l'ancien Conseil national pour la gestion de l'environnement (CONAGESE, aujourd'hui CONEDD). Son objectif est d'examiner s'il est possible d'inclure le PAN dans le CSLP. Cette étude est conduite avec le soutien du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et formule plusieurs recommandations: 1) la stratégie du CSLP peut et doit être «améliorée», 2) les mesures spécifiques, telles celles destinées à renforcer les capacités, doivent être prises par l'intermédiaire du Ministère de l'environnement afin de renforcer le secrétariat permanent du CONAGESE et 3) des actions plus ciblées doivent être lancées ou développées en collaboration avec d'autres ministères pour les questions suivantes: sécurité du régime foncier, «*empowerment*» des populations locales, adoption d'un mode intensif d'élevage afin de diminuer la pression exercée par le bétail sur les ressources naturelles, éducation en matière d'environnement, assainissement de l'eau dans les régions rurales, etc. L'étude recommande également d'inclure au CSLP des indicateurs spécifiques à la lutte contre la désertification.

En 2002 et 2003, d'autres études corrélées sont conduites avec le soutien du Mécanisme global. Elles influencent grandement le processus d'intégration du PAN dans le CSLP:

- Revue des projets et programmes contribuant aux objectifs de la CNULD: Cette étude identifie les ressources financières allouées aux activités affectant directement la réalisation des objectifs de la CNULD et détaille leur distribution géographique sur la période allant de 2000 à 2002. Deux notions importantes y sont développées aux fins de l'analyse: la *Teneur en LCD* d'un projet et l'*Indice LCD* d'une entité administrative.
- Évaluation des besoins financiers additionnels pour la mise en œuvre du PAN: L'objectif de cette étude est d'évaluer en termes financiers le fossé existant entre les besoins de financement du Gouvernement et des communautés locales pour le PAN et l'offre réelle. L'étude examine ainsi l'ensemble des sources de financement et montre que la moyenne annuelle des besoins liés à la CNULD tourne autour de 389 500 000 dollars É.-U. (chiffre dérivé d'une projection sur une période de 15 ans commençant en 2002), alors que la moyenne annuelle de l'offre réelle s'élève, elle, à 216 547 000 dollars É.-U. (chiffre obtenu à partir des besoins des activités CNULD financées sur la période 2000-2002). La différence à combler est d'environ 172 953 000 dollars É.-U. par an. Ce chiffre nous donne une idée de l'effort financier supplémentaire nécessaire pour lutter de façon significative contre le phénomène de la désertification au Burkina Faso. L'étude fait également appel aux notions de teneur en LCD et d'indice LCD mentionnées plus haut pour illustrer la distribution géographique des ressources effectivement allouées à la lutte contre la désertification. L'analyse spatiale montre clairement qu'au-delà du fossé de financement, il est nécessaire pour le Gouvernement et ses partenaires de s'asseoir ensemble à la table des négociations et de revoir comment répartir à l'avenir de façon équilibrée les efforts financiers liés à la CNULD.
- Plan opérationnel pour la mise en œuvre du PAN: Cette étude se concentre sur la question du financement du PAN et examine les positions du Gouvernement, des ONG et des associations, des populations locales et de la communauté des bailleurs de fonds. Elle recommande de renforcer les synergies autour du PAN 1) en intégrant davantage les activités prévues dans ce dernier émanant des différents acteurs de sa mise en œuvre (Gouvernement, ONG, gouvernements locaux, organisations communautaires, bailleurs de fonds) afin de donner naissance à un seul centre national chargé de la collecte et des rapports; 2) en reprenant les sept domaines d'action prioritaires identifiés dans le PAN et de les appliquer aux quatre axes stratégiques du CSLP afin de s'assurer que le financement des activités liées à la CNULD passe bien par ce cadre, canal privilégié pour la mobilisation de ressources externes de développement. Les recommandations de cette étude prennent la forme d'un plan opérationnel pour la mise en œuvre du PAN et sont avalisées lors d'un atelier national rassemblant toutes les

parties prenantes. Les conseils prodigués tombent à point nommé et sont pris en compte dans la version révisée du CSLP.

La nouvelle version du CSLP inclut donc cinq domaines de priorité qui viennent s'ajouter aux quatre initiaux. En plus de l'éducation de base, de la santé, du développement rural et de la sécurité alimentaire, l'accent est également mis sur le VIH/sida, l'environnement et les conditions sanitaires, la sécurité publique, les petites et moyennes entreprises ainsi que sur le renforcement des capacités et des nouvelles TIC. Cette version revue du CSLP fera l'objet d'une table ronde organisée à Ouagadougou en mars 2004 durant laquelle la communauté des bailleurs de fonds annonce quelle sera sa contribution destinée à soutenir les efforts du Gouvernement dans la lutte contre la pauvreté et la promotion de la croissance économique. C'est ainsi que le principe du financement du PAN/LCD national par ce canal est entériné. La somme totale des ressources financières promises pendant la table ronde s'élève à près de 170 millions de dollars É.-U.

Défis et obstacles potentiels liés à l'intégration du PAN

L'expérience d'intégration du PAN au Burkina Faso n'en est qu'à ses débuts. Il est encore trop tôt pour tirer de quelconques conclusions. Toutefois, il est possible de considérer cette approche comme prometteuse étant donné que les conditions suivantes sont remplies:

- L'intérêt de l'intégration réside dans sa capacité à créer un environnement que connaissent l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre la désertification et qui les motivent à travailler ensemble vers le même objectif, et ce quelle que soit l'institution à laquelle ils appartiennent. L'autre point fort de cette approche est que désormais les incertitudes liées aux engagements des bailleurs de fonds ont disparu ou du moins ont été réduites à un niveau négligeable, ce qui permet de bien mettre en œuvre les objectifs CNULD en collaboration avec d'autres programmes de développement.
- Le défi consistant à sensibiliser une grande partie de la population à ces questions est de taille, surtout au Burkina Faso. En effet, dans ce pays, les barrières institutionnelles représentent en général un obstacle à une coopération efficace vers un objectif commun. Parmi les mesures essentielles pour faire participer au processus des acteurs externes à l'OCN, on peut citer une campagne de sensibilisation forte et continue accompagnée de sessions de formation censées familiariser ces acteurs avec les objectifs de la CNULD, le contenu du PAN et son plan de mise en œuvre opérationnelle. Des protocoles d'accord entre l'OCN et les agences contribuant au processus sont nécessaires. Ils doivent définir la nature de leur participation, le calendrier prévu et, le cas échéant, les ressources nécessaires. L'approche privilégiée est donc celle de la création de synergies par l'intégration du PAN. Il ne faut pas oublier que, du point de vue de l'OCN, les centres nationaux ont l'habitude de gérer seuls leurs ressources pour les projets placés sous leur contrôle. Leur donner un rôle de coordination des différents participants qui ne proviennent

pas tous nécessairement du même ministère, ou qui parfois proviennent de secteurs complètement différents, représente un réel défi. Le personnel en charge de ces fonctions devra être adéquatement formé, en particulier sur les questions de gestion des contrats (négociation, formulation, suivi, évaluation et compte rendu).

- Lorsque l'on examine la communauté des bailleurs de fonds et son engagement, deux défis principaux apparaissent: Comment renforcer leur visibilité institutionnelle et comment résoudre leurs difficultés de gestion d'un soutien financier fragmenté. L'incapacité du FND à devenir le mécanisme de financement opérationnel du PAN est essentiellement due aux difficultés rencontrées par certains donateurs au moment de s'adapter au statut juridique du Fonds (un statut associatif). Le dénominateur commun de leurs inquiétudes est connu: ils appréhendent le fait que leur contribution à un tel fonds ne leur enlève toute possibilité de montrer des résultats tangibles pouvant être rapportés à leur propre institution et à sa visibilité dans le pays en question. Le manque de souplesse de certains bailleurs de fonds quant à leurs préférences et leurs mécanismes de financement ne peut en aucun cas être influencé par le Gouvernement. Ce n'est que par l'intermédiaire d'accords financiers concrets concernant des activités CNUCLD et placés sous l'égide du plan d'action prioritaire CSLP que le Gouvernement pourra savoir si la souplesse attendue pourra ou non être obtenue. Le PAN, cela a été dit plus haut, cible des actions au niveau local. Si les bailleurs de fonds ne contribuent pas au FND, ils seront alors obligés de fragmenter les ressources financières allouées s'ils veulent répondre aux besoins du PAN au niveau communautaire. La plupart d'entre eux ne sont pas prêts à accepter une microgestion de leurs ressources. Il est envisageable que certains d'entre eux continuent de se concentrer sur leur région de prédilection et fassent appel à des procédures qui ne permettent pas au Gouvernement d'appliquer le principe de l'élimination des disparités régionales. Toutefois, un projet pilote intitulé Canadian Fund for Assistance in the Implementation of the UNCCD (Fonds canadien d'aide à la mise en œuvre de la CNUCLD), a eu, entre 1997 et 2002, de nombreux résultats positifs qui devraient servir d'exemples pour l'élaboration de solutions éventuelles à la plupart des problèmes de financement et de fonctionnement rencontrés.
- En termes opérationnels, l'un des défis restants consiste à s'accorder sur un mécanisme de surveillance et d'évaluation pour la mise en œuvre du PAN. Les progrès effectués sur cette question par le Burkina sont très faibles. Un effort particulier doit donc être fait pour atteindre un consensus sur les différents indicateurs à utiliser pour évaluer l'avancée des choses. Un réel mécanisme d'application de ces derniers doit également être mis sur pied. Enfin, n'oublions pas de mentionner un autre défi de taille, celui de l'efficacité des ONG locales et des organisations de base. Certaines d'entre elles ont été indirectement créées par des hommes politiques dans le but de renforcer leur influence et ne répondent pas toujours aux exigences d'«indépendance», de «légitimité» et de «représentativité» des populations

rurales. Lorsque les intérêts personnels et l'attrait du pouvoir prédominent sur la nécessaire coordination des efforts, cela ne peut que donner naissance à de nombreux problèmes au moment où il est crucial de créer des synergies autour du PAN.

Conclusion

L'absence d'un mécanisme de financement adéquat est la principale source de retards dans la mise en œuvre du PAN au Burkina Faso. Le modèle classique ne s'est pas montré suffisamment efficace. Les développements concomitants du CSLP et du PAN n'ont pas permis la pleine intégration du PAN dans le cadre stratégique du CSLP. Cette dernière s'appuyait sur la forte corrélation qui existe entre pauvreté, dégradation des sols et désertification. Grâce au Mécanisme global, le Burkina Faso a été en mesure de développer un mécanisme d'intégration qui a pris la forme d'un plan de mise en œuvre opérationnelle du PAN et qui prévoyait de créer des synergies autour de ce dernier et de la stratégie de réduction de la pauvreté. L'ensemble des acteurs impliqués a pris part au processus, leurs activités liées à la CNULD ont été rassemblées et placées sous l'égide de l'OCN. Le DSRP (CSLP au Burkina) est désormais, grâce à son plan d'action prioritaire, le cadre permettant de canaliser les financements adéquats qui seront ensuite redistribués aux activités CNULD comme cela est prévu dans le PAN. Cette action a été rendue possible par la superposition des sept domaines prioritaires du PAN sur les quatre axes stratégiques du CSLP.

Nous n'avons pas encore d'exemples concrets disponibles nous montrant l'avancée des activités de mise en œuvre du PAN suite à l'adoption de cette nouvelle approche. Toutefois, le fait qu'un consensus ait été atteint entre le Gouvernement et la communauté des bailleurs de fonds sur son mérite représente déjà un grand succès. Des défis continuent certes d'exister, mais ils sont pour la plupart de nature opérationnelle et ont leur solution.

Annexe III

LE PLAN D'ACTION OUGANDAIS POUR L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ

Introduction

Depuis 1997, l'Ouganda a mis en œuvre son Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) intitulé Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP). Ce plan est un cadre stratégique d'ensemble destiné à la planification et au développement des politiques luttant à la fois contre les causes et les manifestations de la pauvreté. Il a pour objectif de planifier et de programmer le développement économique et social. Sa mise en œuvre a été confiée à des organismes décentralisés et pris la forme de programmes d'assistance sectoriels (PAS) développés par les secteurs concernés. Le Gouvernement accorde la priorité aux programmes qui ont des conséquences directes et positives sur le PAEP. Ce dernier bénéficie donc du soutien généralisé du monde politique. Le premier PAEP, né d'un processus consultatif mené avec un grand nombre de parties prenantes, a eu une influence extrêmement importante et guidé les travaux de préparation des plans sectoriels et des programmes d'investissement. Il a permis de clarifier le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) du Gouvernement, aidant ainsi à réduire de manière substantielle le nombre d'Ougandais vivant dans la pauvreté absolue. Ses résultats tournent autour de quatre thèmes corrélés que l'on a appelés «piliers» et sur lesquels se sont ensuite appuyés le développement et la mise en œuvre des plans et programmes sectoriels. Ces quatre piliers sont:

- a) Une croissance économique rapide et durable accompagnée d'une transformation structurelle;
- b) Une bonne gouvernance et une sécurité garantie;
- c) Des actions qui accroissent directement la capacité des pauvres à augmenter leurs revenus; et
- d) Des actions qui améliorent directement la qualité de vie des populations pauvres.

Le PAEP n'est pas uniquement un ensemble d'activités destinées aux populations les plus démunies de l'économie ougandaise. Il s'agit bien plus d'une stratégie s'adressant à l'ensemble du pays et dont l'objectif double est d'améliorer le bien-être de tous les Ougandais et d'éradiquer la pauvreté. Le plan se concentre sur des politiques qui éliminent à la fois les causes et les manifestations de la pauvreté. Le PAEP a obtenu des résultats importants. Toutefois, il existe encore des défis quant à sa mise en œuvre et son impact. Ces derniers ont rappelé la nécessité de le réviser en identifiant les actions supplémentaires envisageables destinées à faire face à ces défis. Il fallait également y incorporer certaines questions émergentes et prendre en compte l'évolution des choses.

Le processus de révision débute en 2003 avec la formation d'un certain nombre de groupes de travail sectoriels (GTS) parmi lesquels, entre autres, un groupe dédié à l'eau,

un autre à l'agriculture et un troisième à l'environnement et aux ressources naturelles (ERN). Sous l'égide des GTS, des groupes opérationnels et des équipes spéciales ad hoc sont établis pour traiter les sujets sous-sectoriels spécifiques.

La révision permet d'élargir le champ d'action du PAEP de 1997 et d'y inclure des mesures de réduction indirecte de la pauvreté dans certaines régions. Le plan de 1997 se concentrait en effet plus particulièrement sur les zones directement touchées par la pauvreté et qui avaient besoin d'une attention urgente. La nouvelle version du PAEP, aujourd'hui en cours d'examen par le cabinet, s'appuie sur les «piliers» suivants: gestion de l'économie, production, compétitivité et revenus, sécurité, résolution des conflits et gestion des catastrophes, bonne gouvernance et développement humain.

Le plan d'action national de lutte contre la désertification

La CNULD des Nations Unies entre en vigueur en 1996 puis est ratifiée par l'Ouganda en 1997. Suite à cette ratification, un secrétariat, connu sous le nom de centre, est établi au sein du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP). Son rôle est de coordonner la mise en œuvre de la Convention. À ce jour, le secrétariat a développé le PAN, stratégie de mise en œuvre de la convention, proposé la création d'un Fonds national ougandais pour la lutte contre la désertification et préparé une Feuille de route pour la mobilisation des ressources. Ce faisant, il a souligné entre autres les problématiques existantes ainsi que l'insuffisance des ressources disponibles pour la mise en œuvre du PAN. Les efforts du Gouvernement pour accélérer la mise en œuvre de la CNULD ont été importants. À cet effet, il a mis sur pied un Programme de développement intégré des zones sèches (PDIS) qui doit aider à la mise en œuvre du PAN.

Intégrer le PAN au PAEP

La mise en œuvre du PAEP de 1997 dans diverses régions agroécologiques a provoqué des réactions bien plus lentes dans les zones sèches qu'ailleurs. De plus, son impact sur le PAN a été mitigé. Des facteurs externes, tels la situation de départ et les obstacles inhérents à certaines zones, semblent en être la cause. Non pris en compte, ils ont été masqués par une approche standardisée non adaptée. Ces facteurs externes sont étroitement liés aux questions transversales qui posent problème au PAEP (voir par. 3 ci-dessus). Ces problèmes sont particulièrement manifestes dans les régions sèches. La révision du PAEP a constitué une fenêtre d'opportunité pour augmenter la visibilité politique des questions liées aux régions sèches en général et au PAN en particulier. Elle était destinée à lancer des actions positives afin d'éliminer les disparités économiques et sociales ainsi que les désavantages dont souffrent les communautés de ces régions. Ces actions devaient permettre d'assurer une utilisation et une conservation durables des ressources naturelles et réduire la vulnérabilité des communautés vivant dans ces régions ravagées par les risques naturels et les affrontements sociaux. D'autres avantages soulignent l'importance de replacer le PAN dans un cadre politique plus large disposant de ressources effectivement engagées pour sa mise en œuvre. Les synergies créées, les bénéfices engendrés et le potentiel programmatique pour la CNULD ne peuvent être que soulignés.

Cette intégration a été le fruit des travaux d'une équipe spéciale ad hoc multidisciplinaire qui a œuvré sous l'égide des GTS ERN et agriculture. La méthodologie employée a été de se concentrer sur l'étude de documents pertinents visant à identifier les questions et programmes clefs permettant l'intégration du PAN dans le PAEP. Un outil diagnostique comparatif, mis sur pied par les travaux d'autres GTS et du PDIS, a également été appliqué au PAEP et au PAN. Il a permis de mettre à jour les lacunes restant à combler dans le PAEP révisé. Celles-ci ainsi que les questions et programmes identifiés ont été présentés aux GTS ERN et agriculture (voir tableau ci-après). Les résultats obtenus par d'autres GTS pertinents (eau, énergie, sylviculture, faune et flore sauvages) ont également été examinés et leurs conclusions prises en compte afin de refléter au mieux les questions et lacunes identifiées par l'équipe spéciale. Cette dernière a ensuite contacté les différents centres de prise de décisions pour s'assurer que ces questions figureraient bien dans le document final du PAEP.

L'intégration du PAN dans le PAEP met davantage l'accent sur les actions de premier plan capables de répondre aux problèmes caractéristiques des régions sèches et de dévoiler ainsi leur immense potentiel. Ce dernier peut être mis au service du développement national, permettre aux communautés locales de bénéficier d'une qualité de vie comparable à celles d'autres communautés ailleurs dans le pays et générer une dynamique interne qui permettrait à ces zones de mieux réagir aux processus de développement nationaux comme le PAEP. Quatre ensembles de réponses sont proposés:

- Une réponse de nature programmatique – des activités de premier plan sont rassemblées dans le PDIS;
- Une réponse de nature politique et législative – développer et lancer une politique de conservation des sols et des ressources hydriques ainsi qu'une politique de développement des pâturages. Elles doivent être soutenues par une législation complète mais habilitante sur la conservation des sols et de l'eau qui remplacerait l'ordonnance de conservation des sols de 1958 (Sols non africains – chap. 245);
- Réactions institutionnelles – établir un centre de développement des pâturages pouvant mener des recherches sur ces questions. Générer, distribuer et partager les informations et leçons tirées ainsi que les différentes expériences. La création et l'entretien des connaissances seront la marque de fabrique de ce centre;
- Ressources financières – une approche en deux volets doit être privilégiée: d'un côté, la création d'un «fonds charitable» destiné au financement sur le long terme de la mise en œuvre du PAN et, de l'autre, une collecte de fonds destinée à financer le PDIS et les programmes y étant liés.

Les illustrations ci-dessus constituent un exemple d'actions positives ciblant les régions sèches qui souffrent de dégradation endémique de leurs sols et sont menacées par la désertification. Ces actions positives permettent de révéler le potentiel que possèdent ces régions pour jouer leur juste rôle dans l'économie nationale. Elles rendent également

les communautés locales moins vulnérables et mieux à même de gérer les sécheresses et leurs vicissitudes, compensant ainsi leurs coûts économiques et sociaux. Ces actions méritent de bénéficier d'un soutien fiscal et d'investissements plus importants. D'ailleurs, il est important de souligner que l'inaction ne peut être que synonyme de statu quo: si rien n'est fait, la pression exercée sur les populations ne cessera d'exister et la pauvreté continuera d'être endémique dans la région, handicapant le progrès économique de l'ensemble du pays.

Conclusion

Depuis que le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont donné la priorité à ces secteurs et mis l'accent sur les programmes et projets destinés à réduire la pauvreté y sévissant, toutes les parties prenantes veulent être explicitement mentionnées dans le PAEP. Ce plaidoyer peut représenter un réel défi pour les centres CNULD s'il leur manque le soutien politique interne nécessaire et l'intérêt réel des pays développés parties à la Convention des Nations Unies.

PRIORITÉS DES PAN PAR RAPPORT AUX PILIERS DES PAEP

DOMAINE DE PRIORITÉ PAN	PILIERS PAEP			
	Croissance économique et réforme structurelle	Bonne gouvernance	Capacité accrue des pauvres à augmenter leurs revenus	Amélioration de la qualité de vie des pauvres
Génération, échange et dissémination des informations	<ul style="list-style-type: none"> a) La collecte et l'analyse de données sur la sécheresse et la désertification sont des actions essentielles pour mieux informer des opportunités de revenus dans tous les secteurs b) Il est également essentiel de collecter des informations sur les infrastructures sociales, physiques et humaines renforçant la croissance économique 	<ul style="list-style-type: none"> a) Élément clef d'une bonne gestion des catastrophes b) Informations pour une bonne gouvernance environnementale 	<p>Assurer l'accès aux informations concernant:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Les services de conseil et les marchés b) Les technologies appropriées c) Les biens productifs d) Les infrastructures et les opportunités d'emploi e) Les ressources naturelles durables f) Les mécanismes permettant de faire face aux chocs temporaires 	<p>Assurer l'accès aux informations sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La promotion de l'éducation et de l'alphabétisation b) La promotion de meilleures conditions de santé c) Le renforcement de l'accès à l'information d) Les conditions sanitaires adéquates e) L'«empowerment»
Sensibilisation et formation	<ul style="list-style-type: none"> a) Les concepteurs de politiques macroéconomiques doivent être sensibilisés à la question de la sécheresse des sols b) Formation nécessaire aux aspects économiques de la dégradation des sols 	<ul style="list-style-type: none"> a) Gestion durable des ressources naturelles b) Les séminaires consacrés à promouvoir l'obligation de rendre compte doivent aborder la question de la sécheresse des sols 	<ul style="list-style-type: none"> a) Sensibilisation sur les structures d'emploi des ressources b) Politiques appropriées destinées aux utilisateurs de ressources c) Sensibilisation sur la création d'un environnement institutionnel habilitant pour les utilisateurs de ressources 	<ul style="list-style-type: none"> a) Composante des campagnes sur l'alphabétisation b) Composante de la sensibilisation au VIH/sida c) Opportunités d'investissement dans les zones souffrant de sécheresse

DOMAINE DE PRIORITÉ PAN	PILERS PAEP			
	Croissance économique et réforme structurelle	Bonne gouvernance	Capacité accrue des pauvres à augmenter leurs revenus	Amélioration de la qualité de vie des pauvres
Aménagement, gestion et conservation des ressources hydriques	Une croissance économique durable dépend de l'emploi approprié des ressources. Cette priorité est essentielle à la création d'un environnement habilitant pour une croissance économique rapide et durable.	Composante du respect, de la protection et de la promotion des droits de l'homme et de l'égalité	Composante de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles	Composante de l'eau et des conditions sanitaires
Gestion des sols	Composante de: a) Rôles de l'agriculture, des utilités, des secteurs manufacturier et minier et des services b) Amélioration des infrastructures pour le développement du secteur privé	Composante de la gestion, de la prévention et de la résolution des conflits	Composante de: a) Accès aux biens productifs b) Amélioration des retours grâce à une meilleure utilisation des ressources	Composante d'un système adapté de régime foncier
Boisement et agroforesterie	Composante des industries agricoles, de l'élevage, de la pêche et de la sylviculture	Composante de la gestion des catastrophes	Composante de: a) Amélioration des retours grâce à une meilleure utilisation des ressources b) Augmentation des revenus des démunis	Composante de l'énergie domestique
Développement et utilisation de sources d'énergie alternatives	Composante de l'amélioration des infrastructures pour développer le secteur privé	Composante de la gestion des catastrophes	Composante de: a) Augmentation des retours grâce à une meilleure utilisation des ressources b) Multiplication des opportunités d'emploi (par exemple dans l'électrification rurale) c) Micro et petites entreprises	Composante de l'énergie domestique

DOMAINE DE PRIORITÉ PAN	PILERS PAEP			
	Croissance économique et réforme structurelle	Bonne gouvernance	Capacité accrue des pauvres à augmenter leurs revenus	Amélioration de la qualité de vie des pauvres
Soutien des institutions aux PAN	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Rôles de l'agriculture, des utilités, des secteurs manufacturier et minier et des services b) Accent mis sur les dépenses publiques destinées à éradiquer ou enrayer la pauvreté c) Expansion des marchés d) Élimination des contraintes institutionnelles e) Capital humain 	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Fonctionnement de la justice b) Efforts de planification, décentralisation et démocratisation c) Service public et prestation de services d) Paix et résolution des conflits e) Partenariat avec les ONG 	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Accès aux biens productifs b) Amélioration des retours grâce à une meilleure utilisation des ressources c) Amélioration des retours grâce à un accès élargi aux marchés d) Micro et petites entreprises 	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Alphabétisation de base des adultes b) Énergie domestique
Systèmes et infrastructures de marketing	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Accroissement de l'efficacité et de l'équité du régime fiscal b) Expansion des marchés c) Élimination des contraintes institutionnelles d) Amélioration des infrastructures pour développer le secteur privé e) Esprit d'entreprise 	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Fonctionnement des institutions judiciaires b) Gestion de la paix et des conflits c) Processus de démocratisation et d'ouverture d) «<i>Empowerment</i>» des communautés 	Composante de l'amélioration des retours grâce à un meilleur accès aux marchés	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Amélioration de la prestation de services b) Planification familiale et droits reproductifs
Initiatives communautaires et systèmes alternatifs de revenus	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Amélioration de l'efficacité et de l'équité du régime fiscal b) Accent mis sur les dépenses publiques destinées à éradiquer ou 	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Justice et ordre public b) Paix et résolution des conflits c) Respect, protection et 	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Accès aux biens productifs b) Amélioration des retours grâce à un accès élargi aux marchés 	Composante de: <ul style="list-style-type: none"> a) Amélioration de la prestation de services sociaux b) Soutien psychologique et social aux groupes

DOMAINE DE PRIORITÉ PAN	PILERS PAEP			
	Croissance économique et réforme structurelle	Bonne gouvernance	Capacité accrue des pauvres à augmenter leurs revenus	Amélioration de la qualité de vie des pauvres
	<ul style="list-style-type: none"> réduire la pauvreté c) Expansion des marchés d) Élimination des contraintes institutionnelles e) Amélioration des infrastructures pour développer le secteur privé f) Capital humain 	<ul style="list-style-type: none"> promotion des droits de l'homme et de l'égalité d) «Empowerment» e) décentralisation et démocratisation 	<ul style="list-style-type: none"> c) Amélioration des retours grâce à une meilleure utilisation des ressources d) Élargissement des opportunités d'emploi e) Micro et petites entreprises f) Augmentation des revenus des groupes défavorisés 	<ul style="list-style-type: none"> défavorisés c) Planification familiale et droits reproductifs d) Assainissement de l'eau e) Éducation primaire et secondaire f) Alphabétisation de base des adultes g) Énergie domestique
Législation et politiques	<p>Composante de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Création d'un environnement macroéconomique stable b) Amélioration de l'efficacité et de l'équité du régime fiscal c) Gestion prudente de la dette d) Accent mis sur les dépenses publiques destinées à éradiquer ou réduire la pauvreté e) Expansion des marchés f) Élimination des contraintes institutionnelles g) Amélioration des infrastructures pour développer le secteur privé h) Capital humain 	<p>Composante de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Justice et ordre public b) Paix et résolution des conflits c) Efforts de décentralisation et de démocratisation d) Information du public e) Respect, protection et promotion des droits de l'homme 	<p>Composante de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Accès aux biens productifs b) Amélioration des retours grâce à un meilleur accès aux marchés c) Amélioration des retours grâce à une meilleure utilisation des ressources d) Multiplication des opportunités d'emploi e) Élévation du revenu des groupes défavorisés 	<p>Composante de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Amélioration de la prestation de services sociaux b) Soutien psychologique et social pour les groupes défavorisés c) Planification familiale et droits reproductifs d) Énergie domestique
