

# LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ET SES ENJEUX POUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Des approches novatrices pour lutter contre la désertification  
et la dégradation des terres et des eaux

Auteur de l'étude:  
Grigori Lazarev

Directeur de l'étude :  
Grégoire de Kalbermatten

Comité de lecture :  
Mohamed Ait Kadi  
(Président du Conseil Général du Développement Agricole, Maroc)  
Guillaume Benoit (ex Directeur du Plan Bleu, UNEP)  
Khalid El Harizi (FIDA)  
Dominique Lantiéri (FAO)  
Christophe Nuttall (PNUD)  
Liliane Ortega (SDC)  
Sergio Zelaya (UNCCD)

DÉSERTIFICATION, DÉGRADATION DES TERRES ET SÉCHERESSE  
DOCUMENT THÉMATIQUE No. 3



## PREFACE

Comme l'a observé avec un brin d'ironie un ancien négociateur majeur de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD), lors de la "Journée de la Terre" tenue à Bonn le 6 juin 2009 au cours de la réunion de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), "*Le changement climatique ne menace pas la planète. La planète s'en tirera très bien sans nous.*"

C'est en effet de nous dont il s'agit. La variabilité du climat est un facteur direct de changements dans l'utilisation des terres, causant, par exemple, des pertes de productivité agricole dans les terres arides pouvant se situer entre 50 et 100 pour cent. Elle concerne aussi tous les autres secteurs d'activité, bien au-delà de l'énergie, de la construction ou du transport. Les points de non retour de l'évolution de l'environnement s'approchent rapidement et une action collective et intégrée à tous les niveaux s'impose si l'on veut renverser les tendances actuelles de la détérioration des ressources naturelles, optimiser de nouvelles utilisations des terres, promouvoir des stratégies novatrices de programmation territoriale, ou encore faire face à la pénurie énergétique et alimentaire. L'expérience, cependant, montre que la lutte pour assurer le maintien des indispensables services que rendent les écosystèmes doit être d'abord menée et gagnée dans un contexte local.

Les pays en développement s'inquiètent car les exigences de leur croissance ne leur permettent pas de restreindre leur consommation d'énergie et de contribuer à la compensation différée de l'usage excessif de ressources énergétiques non durables qui ont été à l'origine de la richesse des pays développés. Il n'est donc pas surprenant que ces pays s'opposent aux restrictions d'émissions de gaz à effet de serre dans le sud de la planète. Selon "leur responsabilités communes mais différenciées et leurs capacités respectives", ne seraient-ils cependant pas prêts à accueillir des mesures d'atténuation (*mitigation*) et d'adaptation qui seraient associées à des politiques de durabilité économique et de réduction de la pauvreté, en tenant compte de leurs écosystèmes et de leurs niveaux de développement respectifs? Pour que les pays en développement entrent dans une telle perspective écologique, le *Global Green Deal*, il faudrait cependant reconnaître que la réponse aux défis du changement climatique passe aussi par le monde rural.

Quelque 75 pour cent des pauvres dans le monde sont des ruraux, pour la plupart impliqués dans l'agriculture. Ainsi, pour n'évoquer que le Rapport sur le développement dans le monde de 2008 de la Banque mondiale ou celui de la Commission européenne, il est devenu clair que la longue tendance qui a consisté à désinvestir des zones rurales doit être désormais inversée. Lorsque UNCCD et le Fonds international de développement agricole (FIDA) ont organisé un Symposium international sur les programmes de développement local en 1996, le propos était d'encourager une réflexion sur l'aptitude potentielle de l'UNCCD à promouvoir des modèles plus intégrés et décentralisés de gestion durable des terres.

Les conditions sociopolitiques et les approches participatives visant à la gouvernance territoriale furent alors passées en revue et des recommandations fortes furent faites dans ce sens. Depuis, de nombreux projets, généralement de petite dimension et disséminés, ont confirmé le bien-fondé de ces approches ainsi que la possibilité réaliste de leur mise en oeuvre. Parallèlement, l'intérêt politique pour la gouvernance locale et le développement territorial a considérablement progressé.

Les dix ans d'expérience de l'UNCCD suggèrent cependant que ces résultats n'ont pas encore suffisamment convergé pour susciter une prise de conscience dynamique – ou une prise en compte politique – des liens intrinsèques existant entre la gouvernance locale, le développement territorial et la gestion durable des ressources en terre et en eau. En accord à cet égard avec l'Evaluation des écosystèmes pour le Millénaire, il nous semble clair que la réponse la plus appropriée pour une gestion durable des

services de l'environnement, notamment ceux qu'assurent les ressources en terre et en eau, passe par une responsabilité des acteurs sur les ressources qu'ils exploitent et par une action locale décentralisée.

Le constat est fait cependant que trop peu de progrès ont été réalisés pour développer des systèmes appropriés d'utilisation des terres et pour ainsi sécuriser les moyens d'existence des populations vulnérables.

Les interactions entre la dégradation des terres et la nécessaire adaptation au changement climatique doivent être rendues beaucoup plus explicites au niveau de chaque pays. Il ne fait pas de doute, à cet égard, que des progrès dans la perception collective pourraient se traduire par de meilleures pratiques d'utilisation des terres et par des motivations nouvelles, que ce soit au niveau local, auprès des autorités décentralisées, des organisations communautaires de base ou encore des usagers individuels des ressources en terre. Ce défi est cependant difficile car les populations, pressées par les besoins, tendent à ne pas donner les indispensables priorités aux enjeux environnementaux à long terme.

Une "ingénierie sociale", fondée sur des approches participatives, permettrait, en effet, de faire face aux vulnérabilités, existantes ou émergentes, des milieux dégradés ou des territoires appelés à connaître des mutations avec le changement climatique. L'étude voudrait transmettre au moins deux messages de fond. Tout d'abord qu'il est possible de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation au changement climatique en fondant les approches sur l'action à l'échelle des communautés rurales. Ensuite, que les utilisateurs des terres peuvent aussi devenir des agents d'atténuation du changement climatique, dans la mesure où la gestion intégrée des nutriments des sols peut contribuer de manière décisive à la séquestration du carbone de la biosphère terrestre.

Un cadre socioterritorial et politique approprié permet une réponse à grande échelle mais cela supposerait des incitations fortes pour que le tissu associatif de la société civile investisse dans la gestion durable des terres et contribue ainsi à limiter les effets négatifs du changement climatique, notamment dans les zones arides.

Les terres arides représentent 36 pour cent du stock total de carbone des écosystèmes terrestres. L'adoption rapide de la Stratégie décennale de l'UNCCD, lors de la 8<sup>e</sup> Conférence des Parties à Madrid en septembre 2007, a créé une nouvelle dynamique pour prendre en compte leur importance. Elle propose en effet à toutes les parties prenantes de la Convention une plateforme revitalisée d'action commune, en particulier en mettant fortement l'accent sur la réduction de la vulnérabilité des personnes et des écosystèmes, et, en même temps, en mettant en évidence les effets positifs globaux de la lutte contre la DLDD. La restauration de la fertilité des sols et la conservation de l'eau sont en effet des conditions *sine qua non*, d'une amélioration de la productivité des terres arables, elles constituent la base de toute la chaîne dont dépend la sécurité alimentaire. Parce qu'ils concernent des dimensions transversales et multisectorielles de la lutte contre la DLDD, les Programmes d'action nationaux pourraient, en se réalignant sur la Stratégie de l'UNCCD, soutenir des approches plus performantes, celles-ci se fondant sur la bonne gestion des milieux et sur la préservation des services environnementaux.

Un engagement fort dans la mise en œuvre de la Stratégie de l'UNCCD apparaîtrait, ainsi, comme une opportunité nouvelle pour que de meilleures pratiques de gouvernance territoriale permettent de mieux associer l'agenda de conservation globale des ressources naturelles à l'accomplissement des Objectifs du Millénaire (OMD). Les approches méthodologiques qui seraient appliquées là où doivent être entreprises des opérations de conservation et de réhabilitation des terres, pourraient constituer un instrument puissant pour stimuler la formation de coalitions d'intérêts et pour renforcer une dynamique nationale et locale.

Cette étude se propose de compléter l'initiative de 1996 de l'UNCCD pour encourager le développement participatif territorial, en se concentrant essentiellement sur les points suivants:

- Replacer la lutte contre la désertification et la dégradation des terres au cœur de la crise globale de l'écosystème et montrer l'interdépendance des processus de dégradation des terres, des eaux et de la biomasse, du changement climatique, de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté;

- Mettre à jour l'analyse des défis et du potentiel que représente le développement local et territorial dans la lutte contre la désertification, la dégradation des terres et la sécheresse (DLDD) et dans le rétablissement de la sécurité alimentaire dans le contexte évolutif du changement climatique ;
- Rappeler les principales leçons de l'initiative de 1996 de l'UNCCD et présenter une brève synthèse des principaux tournants, en termes de pensée et de pratiques de développement territorial, advenus au cours de cette décennie, et montrer dans quelle mesure les priorités de l'UNCCD ont été prises en compte;
- Apporter des arguments visant à appuyer les approches politiques qui s'inscrivent dans la mise en œuvre de la Stratégie décennale de l'UNCCD, afin d'intégrer résolument la gouvernance locale, le développement territorial et la gestion durable des ressources en terre et en eau;
- Identifier les mesures, notamment la méthodologie et l'expérimentation, propres à favoriser la gouvernance territoriale, en particulier dans le contexte du réalignement des programmes d'action nationaux sous l'égide de la Stratégie.

Secrétariat de l'UNCCD



# Table des matières

Préface par le Secrétariat de l'UNCCD	I
RESUME EXECUTIF	VI
<b>INTRODUCTION</b>	1
<b>I. DESERTIFICATION ET DEGRADATION DES TERRES ET DES EAUX, LE CHEMIN POUR UN DEVELOPPEMENT NON DURABLE.</b>	2
1.1 Désertification, dégradation des terres et des eaux : l'état de la question	2
1.2. L'usage des terres : des modes d'exploitation généralement peu favorables à la durabilité	3
1.3. L'accès à la ressource «terre», des inégalités, une pression humaine de plus en plus forte et de nouvelles menaces	5
1.4. Une évolution insoutenable	7
<b>II. POUR UNE GESTION DURABLE DES TERRES ET DES EAUX : DEFIS ET OPTIONS NOVATRICES.</b>	8
LES FONDEMENTS CONCEPTUELS DU COMBAT CONTRE LA DESERTIFICATION ET LE DEGRADATION DES TERRES ET DES EAUX	
2.1. Les défis du combat contre la désertification et la dégradation des ressources	8
2.2. Les implications du combat contre la désertification et la dégradation des ressources	10
LES OPTIONS DES STRATEGIES D'ADATATION	
2.3. L'adaptation de l'agriculture au changement climatique et à la dégradation des sols	14
2.4. L'adaptation de l'élevage et la revalorisation des parcours	17
2.5. La gestion rationnelle des territoires	18
<b>III. LA MAITRISE RESPONSABLE DES TERRITOIRES: LA REPONSE POLITIQUE DE LA GOUVERNANCE LOCALE.</b>	21
3.1. La "gouvernance territoriale", clé du combat contre la désertification et la dégradation des terres et des eaux	21
3.2. Le développement territorial, une approche en ascendance	22
3.3. La " <i>gouvernance territoriale locale</i> ", un concept socio politique	24
3.4. La reconnaissance des territoires et l'identification au territoire	26

#### **IV. LE CHAMP DE L'ACTION : L'ESPACE LOCAL ET LES "TERROIRS" 28**

- 4.1. *Le projet de territoire* 28
- 4.2. Le contexte opérationnel 29
- 4.3. L'élaboration des projets de territoires 31
- 4.4. Une référence opérationnelle, le Projet de Développement Agro Pastoral de la Tunisie du Sud Est 34
- 4.5. Développement territorial et changement climatique : le nouveau défi de la gestion du rable des territoires «mutants 35

#### **V. UN NOUVEAU CONTEXTE LES MENACES D'UNE CRISE GLOBALE 37**

##### L'HUMANITE CONFRONTEE A UNE CRISE GLOBALE DE L'ECOSYSTEME

- 5.1. Un changement climatique désormais inéluctable 37
- 5.2. Une transformation de la géographie des écosystèmes et de l'agriculture 38
- 5.3. L'impact sur la vie des hommes : les migrations environnementales 38
- 5.4. Des risques croissants de pénuries et de crises alimentaires dans les pays pauvres 40
- 5.5. Une crise globale de plus en plus possible 41

##### UNE REPONSE GLOBALE A UNE CRISE GLOBALE

- 5.6. Pour une réaction mondiale, les leçons de la crise économique 42
- 5.7. La pertinence des stratégies environnementales 43
- 5.8. Une réponse globale à une seule et même crise 44

#### **VI. REPLACER L'UNCCD AU CŒUR DE LA STRATEGIE GLOBALE 47**

REFERENCES DOCUMENTAIRES. 51

# Résumé exécutif

## Le territoire, le terroir, le terrain : replacer l'UNCCD au cœur de la stratégie globale

1. Ce document de synthèse positionne le territoire, le terroir, comme le lieu géographique et socio foncier obligé dans lequel le combat contre la désertification et la dégradation des terres et celui pour l'adaptation au changement de climat se rejoignent et se mobilisent au niveau du terrain. L'étude relie les enjeux de l'UNCCD aux thèmes porteurs de la crise contemporaine à laquelle la Convention apporte des éléments importants de réponse.
2. La Stratégie de l'UNCCD se fixe les objectifs stratégiques de la réduction de la vulnérabilité des populations et des éco systèmes, l'obtention de bénéfices globaux et la mobilisation de ressources à ces fins . Elle se donne pour ce faire cinq objectifs opérationnels: promouvoir la prise de conscience collective et l'éducation ; aider à la formulation de politiques appropriées ; améliorer les connaissances, principalement en faisant progresser les connaissances scientifiques et technologiques ; en agissant sur le développement des capacités d'action et de management des institutions et des acteurs de la société civile ; mobiliser des ressources financières et encourager les transferts technologiques. Les recommandations de cette étude pour stimuler les progrès de la gouvernance locale appliquée au développement territorial et à une gestion durable des ressources naturelles et des services environnementaux entrent toutes dans le cadre de ces objectifs opérationnels

- **Promouvoir la prise de conscience collective et l'éducation**

Deux thèmes devraient être mis en lumière par les mécanismes de communication envisagés par la Stratégie de l'UNCCD. Le premier se rapporte à la nécessité, pour l'opinion publique de bien réaliser ce que signifie la globalité de la crise écologique et, en même temps, de prendre conscience des interactions et de l'indissoluble interdépendance du changement climatique, de la dégradation des terres et des eaux, de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté. La mobilisation politique pour la réduction des GES, qui va s'amplifier médiatiquement avec les prochaines conférences sur le climat, ne doit pas occulter les actions à entreprendre sur le terrain. Les domaines d'action de la Stratégie de l'UNCCD doivent donc revenir au cœur du débat environnemental. Cette stratégie est indissociable des autres stratégies pour l'environnement.

Le second thème concerne les modalités de l'action pour la lutte contre la désertification et la dégradation des terres. L'opinion publique doit réaliser que les actions préconisées ne peuvent inverser les tendances actuelles que si celles-ci sont relayées par des milliards de décideurs, utilisateurs des sols, dont une immense majorité réside dans les pays en développement. Les populations rurales de ces pays ne peuvent réagir que si les progrès de leur gouvernance leurs permettent de gérer de façon responsable l'usage des ressources de leurs territoires et que si elles sont soutenues par des moyens techniques et financiers appropriés

Les Pays Partie et les ONG sont invités à une plus grande transparence et à une forte communication avec les médias nationaux et internationaux ainsi que par les réseaux Internet pour amener les messages porteurs sur le terrain.

- **Améliorer les connaissances scientifiques et technologiques**

Un nouveau domaine de connaissance devrait faire l'objet d'un développement très fort, celui portant sur la géographie prospective des écosystèmes et sur les altérations à moyen et long terme qui peuvent résulter du changement climatique, avec une attention particulière sur les terres arides. Ces connaissances qui couvriraient les perspectives des *territoires mutants*, sont indispensables pour élaborer des stratégies d'anticipation et d'adaptation. Un réseau scientifique international, qui validerait en commun ses méthodes d'analyse, serait la réponse la plus appropriée. Un panel scientifique l'UNCCD sur les terres et les sols devrait animer un réseau scientifique international, qui validerait en commun ses méthodes d'analyse prospective du changement. D'autres travaux devraient porter sur l'élaboration de nouveaux indicateurs permettant de mesurer les effets et les impacts des politiques intégrées de gouvernance locale des territoires, et sur la restitution des meilleurs pratiques adaptatives de développement local et de décentralisation.



- **Développer les capacités d'action et de management des institutions et des acteurs de la société civile**

On recommande plus particulièrement deux champs d'action. Tout d'abord, des actions pour mettre au point de bonnes approches de programmation du développement territorial. . Celles-ci devraient inclure la création d'un réseau d'équipes habilitées à aider les gouvernements pour effectuer des opérations test et élaborer des approches méthodologiques appropriées. Des mécanismes de concertation permettraient les échanges d'expérience et la capitalisation des bonnes pratiques ainsi que leur enregistrement dans les rapports nationaux.

En second lieu, la création d'un programme d'appui à la médiation territoriale et à l'ingénierie du développement local qui passerait par la formation, dans un certain nombre de pays pilotes, d'un corps de médiateurs territoriaux dont les fonctions seraient d'aider l'émergence de structures de gouvernance locale et d'apprendre aux acteurs les plus impliquée des méthodes simples et performantes de programmation participative du développement territorial. Le modèle pourrait être basé sur les résultats obtenus dans les domaines de la sécurité, de l'environnement et la justice sociale. La promotion de normes et d'accords ainsi que la connaissance des droits liés aux actions devraient être perçues par les populations locales comme un droit et non comme une faveur. De telles dispositions pourraient jouer un rôle notable pour minimiser les facteurs liés à la violence et aux tensions sociales.

- **Mobiliser des ressources financières et encourager les transferts technologiques**

Les organes de l'UNCCD, et plus précisément son Secrétariat et le Mécanismes Global, ont proposé des stratégies intégrées de financement pour faire face aux coûts de la lutte contre la désertification et la dégradation des terres mais il est certain que de nouveaux mécanismes de financement seront nécessaires. Les recommandations de cette étude se focalisent sur trois points. En premier lieu, au titre de l'objectif stratégique 4 de la stratégie décennale, l'UNCCD devrait lancer un dialogue continu sur la mobilisation innovante de ressources qui couvrirait, en particulier, la proposition d'un "*contrat écologique*" pour le *paiement des services environnementaux*. La Stratégie de l'UNCCD engagerait, à terme, les parties à reconnaître la qualité de *bien public universel* des terres et des eaux et à mobiliser les réponses locales pour la mise en pratique d'un *contrat écologique* associant les gouvernements et les citoyens, désormais responsabilisés, dans une gestion durable des ressources biophysiques de l'environnement. En second lieu, une insertion plus efficace de la lutte contre la désertification et la dégradation des terres dans le marché du carbone qui sera mis en place par l'UNCCC au titre du régime qui émergera du successeur du Protocole de Kyoto(notamment dans le cadre du *Clean Development Mechanism*).

3. Toutes les tâches à entreprendre pour une stratégie globale sont immenses. Elles ne pourront être entreprises et conduites à bonne fin qu'avec des mécanismes de gouvernance mondiale encore à créer, qu'avec un engagement massif et novateur des institutions internationales de financement, qu'avec une mobilisation considérable de connaissances et de ressources humaines qualifiées. La gouvernance locale des territoires s'inscrit comme une des composantes des efforts à faire. Elle en partage les coûts qui seront considérables. Le défi n'est cependant pas impossible.



# INTRODUCTION

Comme la *Préface* l'a souhaité, ce document est conçu comme un plaidoyer. Son objectif, en effet, est de montrer pourquoi il faut aujourd'hui replacer la Convention de Lutte contre la Désertification au cœur des stratégies engagées pour affronter la crise montante de l'écosystème global. Son point de départ est un constat sans appel : la progression de la désertification et de la dégradation des terres et des eaux conduisent inéluctablement à un développement non durable (*Chapitre I*). Replacée dans ce contexte, la lutte contre la désertification et de la dégradation des terres et des eaux, prend une importance encore plus décisive. L'expérience, en particulier celle de l'UNCCD, montre que l'on dispose d'options nombreuses pour relever des défis désormais bien identifiés. Mais les mêmes expériences rappellent que la mobilisation des acteurs n'a pas suivi et qu'il faut s'engager avec une force nouvelle dans des approches que l'UNCCD recommande depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Lutte contre la Désertification (*Chapitre II*).

La mise en œuvre des bonnes réponses est nécessairement associée à une gestion responsable des territoires et de leurs ressources en terres et en eaux. La promotion de nouvelles formes de gouvernance locale, interagissant avec la gestion durable et responsable des territoires, constitue, le plus probablement, la bonne réponse politique à ce défi. Le document en examine les implications en développant une réflexion sur le concept de *gouvernance territoriale* (*Chapitre III*). Les actions qui pourraient conduire à une *gouvernance territoriale* efficiente reposent sur des millions de décisions. Le combat contre la désertification et la dégradation des terres implique donc une très grande capacité d'adaptation à la diversité des comportements des décideurs, une prise en compte des incertitudes de la complexité et une nécessaire souplesse des systèmes de programmation. L'identification des bonnes pratiques et des méthodologies adaptées constituent la base d'une stratégie de *gouvernance territoriale* (*Chapitre IV*).

Les approches pour une promotion de la *gouvernance territoriale* comme réponse opérationnelle aux défis posés par la désertification et la dégradation des terres et des eaux, ne peuvent, en aucune manière, être traitées sous l'angle d'une politique sectorielle. Pour de multiples raisons, ces approches sont dépendantes de l'évolution du contexte global dans lequel elles s'insèrent. Les équilibres de notre biosphère vont en effet connaître des changements importants, même dans l'hypothèse favorable d'une mobilisation mondiale pour en atténuer les risques à long terme les plus périlleux. Cette menace est globale, elle est multidimensionnelle et concerne aussi bien le climat que l'état de la biosphère, la *sécurité alimentaire*, la stabilité politique, le bien-être des populations du globe. La crise globale appelle une réponse globale, engageant toutes les nations (*Chapitre V*).

Ces constats ramènent au propos de départ : la Convention de lutte contre la Désertification doit, impérativement, être replacée au cœur des stratégies pour sauvegarder notre environnement global. L'étude formule quelques recommandations pour donner tout son sens à la Stratégie de l'UNCCD en engageant les nations à reconnaître la qualité de *bien public universel* des terres et des eaux et pour mettre en pratique un concept de *contrat écologique* associant les gouvernements et les populations dans une gestion durable des ressources biophysiques de l'environnement (*Chapitre VI*).

Cette étude est soumise à l'attention des Parties après la publication, par l'UNCCD, de deux premières études, la première portant sur les rapports entre les droits de l'homme et la désertification, et la seconde sur la sécurisation des terres comme base d'une sécurisation environnementale globale. Bien qu'en reprenant certaines thématiques, elle se place dans une perspective différente. Elle part de l'idée centrale de la notion de *territoire local*. Toutes les manifestations de la désertification et de la dégradation des terres et des eaux affectent, en effet, des espaces occupés par des sociétés humaines. Ces sociétés projettent sur ces espaces leurs structures sociales, économiques et politiques qui définissent des *territoires*. La gestion des territoires est donc une sorte d'interface entre l'utilisation des ressources du territoire et les modalités politiques qui organisent la vie des hommes dans ces territoires. La gestion des terres, des eaux et de la biomasse est ainsi indissociable de la gouvernance.

# 1. DESERTIFICATION ET DEGRADATION DES TERRES, LE CHEMIN POUR UN DEVELOPPEMENT NON DURABLE<sup>1</sup>

La Convention de Lutte contre la Désertification (UNCCD) est née d'une prise de conscience de la menace que la surexploitation des ressources en terres et en biomasse faisait peser sur les régions arides et semi arides qui représentent 41,3 pour cent de la surface terrestre du globe et rassemblent 34,7 pour cent de la population mondiale. A l'époque, les gouvernements avaient été marqués par la succession des sécheresses et par les famines qu'elles avaient provoquées dans ces régions. Au cours des années, depuis la mise en vigueur de la Convention, un concept intégrateur a renforcé le premier, celui-ci posant la problématique globale de la dégradation des sols de la planète. Ce choix, qui ne néglige pas la primauté des zones arides dans l'orientation de la Convention, a marqué un progrès considérable. Les terres occupées par l'homme, celles qui définissent son *œkoumène*, constituent le support de notre civilisation. Qu'elles soient situées dans les régions arides ou dans d'autres zones climatiques, leur détérioration est une menace globale pour l'humanité. L'UNCCD, en reconnaissant l'unité de ce problème, a fait un choix de civilisation.

La problématique de la dégradation des sols ouvre sur une vision globale de la relation entre les écosystèmes terrestres et les systèmes d'organisation des hommes. Les sols constituent le support de la biomasse et ils forment donc le socle à partir duquel se fait la photosynthèse ainsi que le cycle du carbone et des nutriments organiques qui activent la pédogénèse. Par leur couvert végétal, leur capacité de stockage de l'eau, leur contribution à l'évapotranspiration, ils régulent les cycles hydriques. Par l'intermédiaire des plantes et des arbres qu'ils supportent, ils fournissent à l'homme ses produits alimentaires, ses ressources ligneuses et ses fibres végétales ou animales. Ils nourrissent la biodiversité. Ils contribuent à la purification des eaux, source de vie de l'humanité. Les sols ne doivent pas être traités comme un objet des sciences pédologiques, agrologiques ou forestières. Ils sont beaucoup plus que cela : ils sont une interface du fonctionnement des écosystèmes et des activités des hommes. Avec les systèmes marins, ils forment la base du fonctionnement de la biosphère. Leur dégradation est une menace centrale pour l'environnement et pour l'humanité. Ce constat place les objectifs de l'UNCCD au cœur de l'ordre environnemental.

Le changement climatique, dont on parle dans la dernière partie de cette étude, et qui doit aussi une grande part à la dégradation des sols et de sa biomasse, ne doit pas occulter cette fonction fondamentale des sols dans l'équilibre des écosystèmes. Ces deux problématiques sont interdépendantes et doivent être comprises dans une même perspective. Les défis du changement climatique ne peuvent pas être traités, comme on l'a fait à Kyoto, indépendamment des dynamiques du système terre, dont les sols, on vient de le souligner, sont des composantes déterminantes. Quel serait en effet le sens d'une atténuation ("*mitigation*") qui serait effectivement parvenue, en 2050, à réduire les émissions de GES de 50 pour cent par rapport aux émissions de 1990, si cette relative "normalisation" du climat ne devait concerner, à cet horizon, qu'une terre largement détériorée et dont les sols, les eaux et la biomasse auraient continué à se dégrader et rendu précaires ou inaptes les bases mêmes de l'économie alimentaire et forestière sur lesquelles reposent les activités humaines? Les stratégies d'atténuation et d'adaptation doivent nécessairement aller de pair.

## 1.1 Désertification, dégradation des terres et des eaux : l'état de la question

Les études de l'UNCCD, de l'UNEP et d'autres organisations (par exemple le rapport GLADA) ont accumulé une masse énorme d'informations et d'évaluations sur l'état de la dégradation des terres et des eaux de la planète, sur l'extension et les tendances de la désertification et elles commencent à bien en avoir analysé les causes et les dynamiques. Elles montrent que, globalement, 24 pour cent des terres du globe sont dégradées et que cette dégradation affecte les niveaux de vie de quelque 1,5 milliard de personnes. Elles soulignent que 78 pour cent des terres dégradées sont situées dans les régions humides, tropicales et boréales, 8 pour cent dans les régions subhumides sèches et 14 pour cent dans les régions semi arides et arides. Des recherches complémentaires sont en cours pour confirmer ces données. L'évaluation des

---

<sup>1</sup> Les documents et études utilisées dans les chapitres de cette étude sont indiqués dans les Références documentaires. Ils ont été classés par chapitres compte tenu de leur argument principal. Certains documents, renvoient cependant à la matière de plusieurs chapitres. Pour rendre le texte plus lisible, on s'est abstenu, sauf exception, de faire des références dans le texte.

ressources en eau montre que 32,6 pour cent de la population mondiale connaissent déjà des limitations marquées et que cette ressource est rare pour 8,1 autres pour cent. Les processus de désertification, dus principalement à la surexploitation agricole, au surpâturage, à la déforestation et à la variabilité climatique, affecte directement 110 pays, situés aussi bien dans des pays en développement que dans des pays développés.

L'accent mis dans cette étude sur la relation entre les terres et les hommes invite à un survol de deux modalités critiques de cette crise de la terre, renvoyant aux études existantes pour les évaluations et les analyses de la situation actuelle et ses tendances. La première se rapporte aux formes d'usage des trois grandes composantes des terres de l'*œkoumène*, les terres agricoles, les terres de parcours et les forêts, ce que l'on désigne d'habitude par le *Land Use*. La seconde concerne l'accès des sociétés humaines à ces ressources. Elle met en évidence de profondes inégalités, une raréfaction de la ressource "terre" et des conflits de statuts fonciers qui obèrent autant l'équité que les initiatives de progrès.

## 1.2 L'usage des terres : des modes d'exploitation généralement peu favorables à la durabilité

### • Les terres agricoles

Les terres agricoles représentent un dixième de la surface terrestre de la planète. Dans les pays en développement, elles font vivre directement une population rurale de plus de trois milliards de personnes. La pression démographique de ces dernières décennies s'est, dans ces pays, traduite d'une façon générale par la surexploitation des sols et des eaux, par la fragmentation des exploitations et par l'expansion horizontale de l'agriculture par défrichement des pentes montagneuses, des forêts et même de parcours, d'intérêt marginal pour l'agriculture. L'agriculture est en général restée peu ou très moyennement productive. L'agriculture itinérante sur brûlis, encore largement pratiquée, l'abandon des jachères, l'insuffisance des rotations et des intrants de fertilisation, la mise en culture de terres marginales, la non reconversion vers des systèmes d'agriculture et de pastoralisme durable, ont contribué à accentuer la dégradation de ses ressources base. Les sols sont, de plus, affectés par l'érosion hydrique et éolienne, par la salinisation et par les déficits hydriques. Dans les pays industrialisés, les sols se dégradent également, du fait de l'excès des intrants chimiques, qui leur font perdre leur résilience naturelle, et de la pollution des eaux, autant agricoles qu'industrielles. De plus, l'extension de l'urbanisation réduit considérablement le superficie agricole.

Des superficies considérables de terres agricoles connaissent une baisse de la fertilité du fait de leur dégradation. La perte de potentiel productif, due à l'érosion est équivalente à 20 millions de tonnes de céréales par an. A l'échelle mondiale, l'exploitation des sols agricoles excède de plus en plus la capacité de régénération naturelle des écosystèmes, ce qui menace la productivité agricole à long terme. En Afrique, la dégradation conduit à des irréversibilités, par exemple lorsque les sols se transforment en latérites ou en *bowal*. L'usage des intrants chimiques et les progrès de la génétique ont permis une augmentation des rendements des céréales de 2,1 pour cent par an entre 1950 et 1990. Depuis cette dernière date cependant la progression n'est plus que de 1,2 pour cent par an. Cette évolution pourrait montrer à la fois, une chute de la fertilité des sols, une limite dans la réponse aux engrais et une raréfaction des eaux d'irrigation. Ce constat, s'ajoutant à l'insuffisance des investissements, pose une sévère interrogation sur les options qui permettront la nécessaire augmentation de la productivité de l'agriculture au cours des prochaines décennies.

Les scénarios pour l'agriculture mondiale, récemment publiés par l'INRA et le CIRAD, France, (*Agrimonde*), prennent en compte la possibilité d'expansion de la frontière agricole, grâce aux réserves en terres de certains grands pays (essentiellement en Amérique latine et en Afrique subsaharienne). Ils prennent également en compte des progrès déterminants en termes de conservation des eaux et des sols et de performance énergétique de l'agriculture. Le scénario "favorable" prend l'hypothèse d'une progression de la surface cultivée mondiale de 39 pour cent entre 2000 et 2050 (soit 12 millions d'hectares nouveaux par an). Dans le scénario tendanciel, la progression ne serait que de 19 pour cent un rythme moyen de (7,5 millions d'hectares par an). Cette expansion horizontale constitue une composante essentielle du scénario qui permettrait la satisfaction des besoins alimentaires en 2050. Ce scénario n'a cependant de sens que si les sols actuels peuvent maintenir leur capacité productive et leur résilience. Les tendances actuelles de la dégradation des sols cultivables et des parcours naturels interpellent les fondements mêmes du scénario.



### • Les terres de parcours

Les terres de parcours représentent les deux cinquièmes de la surface terrestre du globe. Elles sont principalement situées dans les terres arides et semi arides. Elles apportent une alimentation à la plus grande partie des quelque 3300 millions de ruminants que compte le monde. On estime qu'environ 200 millions de personnes vivent de l'exploitation pastorale de ces ressources et qu'une part importante des agriculteurs des pays en développement les exploitent extensivement, en complément de leur agriculture. Les données disponibles semblent montrer que la moitié des parcours naturels est surpâturée, ce surpâturage devenant l'une des principales causes de la désertification.

L'élevage pastoral des bovins et petits ruminants fournit la plus grande partie des protéines animales et du lait consommés par la population mondiale. La production intensive des pays industrialisés ne représente qu'une fraction de cette consommation et celle-ci semble surévaluée dans la perception collective de ces pays du fait du rôle de cette production dans leur consommation de protéines animales. Certains des grands pays producteurs (Etats Unis, Australie, Nouvelle Zélande, Argentine) dépendent eux-mêmes de vastes superficies de parcours naturels. Ces parcours ne sont d'ailleurs pas forcément mieux gérés que ceux des pays en développement. La concurrence sur les marchés, et la surexploitation qui en résulte, joue, pour la dégradation des parcours, le rôle de la pression des hommes et du cheptel dans les pays non industrialisés.

La pression sur les parcours tend à s'accroître avec la croissance de la demande de viande rouge, en particulier dans les pays émergents (Chine, dont le nord est pastoral est considérablement dégradé, pays du sud de la Méditerranée, etc.). La productivité tend ainsi à évoluer inversement de la demande.

### • Les forêts

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, les forêts couvraient quelque 5000 millions d'hectares. Elles ne couvrent aujourd'hui que 3500 millions d'hectares. Depuis la même époque, la moitié des zones humides (*wetlands*) et 30 pour cent des mangroves ont été perdus. La disparition du couvert forestier a surtout concerné les pays en développement. La FAO estime que, depuis 1990, les pays en développement ont perdu quelque 13 millions d'hectares par an et que 29 pays ont perdu 90 pour cent de leurs forêts. Dans les pays industrialisés, en revanche, les forêts ont progressé d'environ 5,6 millions d'hectares par an, du fait des plantations commerciales et de la reforestation naturelle des terres de culture et de parcours abandonnées, principalement dans les zones de montagne. La perte nette, à l'échelle mondiale, dépasse 7 millions d'hectares par an.

Dans les pays en développement, les formations forestières jouent un rôle très important. Les populations y prélèvent une part essentielle de leur besoins en bois de feu et de bois d'œuvre, elles en exploitent les ressources cynégétiques et de collecte alimentaire, elles utilisent les forêts claires et les brousses, soumises au brûlis, pour la pâture de leur cheptel. Les prélèvements de bois de feu, autant pour les besoins des campagnes que pour ceux des villes ont un impact fort sur la dégradation des forêts. Mais les forêts constituent surtout la "frontière agricole" de ces populations. C'est en effet en défrichant les formations arbustives et les brousses qu'elles répondent à la pression sur la terre en créant de nouvelles parcelles agricoles et en substituant des parcours herbacés appauvris aux brousses.

Mais une responsabilité considérable incombe aussi aux entreprises commerciales qui exploitent les ressources forestières. Dans tous les pays disposant de forêts primaires, l'exploitation industrielle du bois d'œuvre se poursuit sans discontinuer depuis un siècle. Ces forêts sont exploitées sans préoccupation de régénération ou de replantation et, après exploitation. Les formations dégradées sont, le plus souvent, colonisées pour l'agriculture par les populations locales. Ces dernières décennies, s'y sont ajoutées les grandes entreprises d'élevage, particulièrement en Amérique Latine, qui défrichent la forêt primaire pour la convertir en pâturages. Les programmes de développement n'ont pas été en reste, par exemple lorsqu'ils ont favorisé la colonisation des régions forestières de Kalimantan et de Sumatra pour y installer des populations en surnombre dans l'île de Java.

La plupart des sols tropicaux ont peu de matière organique et de capacité de stockage des nutriments naturels. La reconversion des espaces arborés en cultures et en parcours herbacés s'accompagne au départ de bons rendements mais ceux-ci décroissent très vite, entraînant l'abandon de ces terres et poussant à de nouveaux défrichements. Les programmes pour inciter les entreprises forestières à replanter et pour délimiter des aires de forêts protégées ont encore peu d'importance à l'échelle mondiale. Les forêts primaires ne s'étendent aujourd'hui que sur 665 millions d'hectares.

### 1.3 L'accès à la ressource "terre", des inégalités, une pression humaine de plus en plus forte et de nouvelles menaces

#### • La prédominance des "minifundia" la pression sur les terres et l'inadaptation des régimes fonciers

Du fait de la croissance de la population, la terre "paysanne" est devenue une ressource rare. L'immense majorité des agriculteurs ne vit que sur de très petites exploitations. C'est une agriculture de "minifundia", associée à une grande pauvreté rurale. Cette fragmentation de la plus grande partie des systèmes d'exploitation agricole dans les pays en développement rend de plus en plus difficile la survie des populations rurales à partir de leurs revenus agricoles. L'adaptation se fait par, le défrichement de terres marginales, par les migrations temporaires de la force de travail, par l'appauvrissement, par la dénutrition, par l'usure et par l'exode rural définitif. La vulnérabilité de ces populations est considérable, comme le montrent, par exemple, les effets sur la pauvreté rurale de la crise alimentaire de 2008.

Les projections démographiques pour 2030 indiquent que la pression sur la terre pourrait demeurer très forte. Bien que diminuant en part relative de la population mondiale, la population rurale pourrait rester la même en termes absolus et même augmenter. La Banque Mondiale fait l'hypothèse d'une diminution graduelle de la force de travail agricole, se référant ainsi aux évolutions historiques dans les pays plus avancés, dans le contexte de la libéralisation et des effets concurrentiels de l'économie de marché. Cette hypothèse est discutée car, dans de nombreux pays en développement car les autres secteurs de l'économie ne peuvent créer suffisamment d'emplois. Les politiques des pays en développement s'alarment des risques d'une disparition de la petite agriculture familiale dont le rôle, dans la stabilisation sociale, est essentiel. Ces politiques considèrent, de plus en plus, que l'évolution historique des pays industrialisés n'est pas le seul modèle possible, en particulier en raison des risques sociaux d'une accélération de l'exode rural. Elles prennent en considération la nécessité de stratégies de longue durée pour développer la petite agriculture familiale. Ces stratégies, cependant, sont confrontées à la contraction de la ressource "terre" du fait de la dégradation des sols et de la désertification.

La gestion des terres est rendue plus complexe par la précarité des régimes fonciers et par la superposition des systèmes juridiques. La propriété privée est largement répandue dans l'agriculture familiale mais elle ne dispose, en général, d'aucune protection juridique, ce qui limite l'accès au crédit et à l'investissement. Ces terres sont en général régies par des systèmes coutumiers dont les principes sont différents de ceux du droit moderne et sont souvent générateurs de conflits avec l'Etat. Les terres de parcours et forestières sont communément considérées comme bien d'usage collectif par les populations rurales qui y ont traditionnellement exercé des droits territoriaux reconnus par les limites avec les communautés voisines. Ces droits reconnaissent en général le droit du premier occupant en tant que défricheur. Dans la plupart des pays en développement, les Etats ont affirmé des droits sur les forêts et les parcours, ce qui met le droit moderne en conflit permanent avec le droit coutumier. Les conséquences en sont particulièrement graves pour les parcours qui étaient autrefois soumis à des réglementations d'accès garanties par les droits territoriaux coutumiers, et qui sont, aujourd'hui ouverts à tous les usagers. Ce libre accès aux ressources pastorales (et, en dépit des lois forestières, aux forêts) enlève aux usagers tout sens de responsabilité et, là où existait des contrôles collectifs, il précipite une généralisation des stratégies minières individuelles.

#### • L'occupation des terres par les grandes entreprises agricoles

La prédominance, en nombre, de la petite agriculture dans les pays en développement contraste avec la place occupée par les grandes exploitations modernes, souvent gérées par des firmes nationales ou multinationales qui se sont appropriées de vastes portions de l'espace agricole des pays en développement. Elles y détiennent, depuis longtemps, des plantations de produits d'exportation et des concessions d'exploitation forestière. Leur importance s'est accrue, ces dernières décennies, par la création de grandes exploitations de production de soja ou de manioc, destinée aux pays développés, ou d'entreprises d'élevage semi extensif, souvent conquises sur les surfaces forestières. La coexistence d'exploitations traditionnelles et de très grandes exploitations capitalistiques crée, dans de nombreux pays, des situations de dualisme qui accentuent la marginalisation des populations pauvres. Dans beaucoup de pays, la concentration de la terre est forte, une minorité d'exploitants agricoles disposant d'une part importante des superficies agricoles. Ces inégalités constituent autant de défis pour amener des opérateurs aussi disparates à entrer dans de mêmes plans territoriaux de gestion des sols et des eaux et à promouvoir une agriculture durable.

### • Les nouvelles menaces sur les modes d'utilisation des terres

L'insertion de la grande agriculture dans l'espace agricole des pays en développement a pris, ces dernières années, une dynamique nouvelle avec la production de agro carburants et avec un accaparement de terres par des Etats étrangers ou par des multinationales, désireux d'investir dans la production alimentaire. Ces deux facteurs auront des incidences de plus en plus marquées sur le mode d'utilisation des terres, sur l'agriculture autochtone et sur l'exploitation des réserves de terre.

Le **développement des agro carburants**, dont de nombreux pays projettent l'expansion à très grande échelle, va avoir des effets de plus en plus significatifs sur les modes actuels d'utilisation des terres. Les agro carburants, du type éthanol (à base de céréales, de canne à sucre), ont déjà modifié la géographie agricole de plusieurs pays industrialisés ou émergents. Encouragés par des subventions, ils se substituent en Europe, au Canada et aux Etats Unis aux produits alimentaires et ce développement risque de réduire de façon significative l'offre mondiale de céréales. Aux Etats Unis, 14 pour cent de la production de maïs ont, en 2006, été utilisés pour l'éthanol, les producteurs abandonnant de plus en plus le soja pour se tourner vers cette production. La production de soja a augmenté plusieurs fois en Argentine, au Brésil, au Paraguay non seulement dans les zones humides mais aussi dans les zones arides comme dans le au nord est du Brésil. Les effets de cette substitution sont déjà perceptibles sur le prix des céréales qui deviennent de plus en plus coûteuses pour les pays pauvres importateurs. Les avantages économiques en sont très discutables. Une étude de l'OCDE montre qu'il faudrait que les pays industrialisés consacrent aux agro carburants entre 30 et 70 pour cent de leurs superficies agricoles pour ne satisfaire que 10 pour cent du carburant utilisé dans les transports. L'efficacité économique, si les subventions étaient supprimées, est plus que douteuse. Il en est de même de leur efficacité environnementale, avec un rapport énergétique input output peu différent de l'unité. La canne à sucre a, au Brésil, un bien meilleur rendement énergétique mais la course à la production provoque de plus en plus d'extensions au détriment des espaces naturels.

La production des biodiesels, qui utilisent des produits oléicoles, est devenue la base d'un nouveau secteur agricole dans de nombreux pays en développement. Cette expansion se fait aussi largement aux dépens des forêts et des brousses. Présentée, pendant un temps, comme une réponse pouvant profiter à la petite agriculture, cette production est en fait monopolisée par des grandes entreprises, le plus souvent formées par des consortiums entre les Etats et des multinationales de "*l'agrobusiness*". Les Etats, excipant de leurs droits sur les terres nationales, procèdent souvent à ces extensions sans tenir compte des droits coutumiers des populations locales. Les plantations de palmier à huile ou de *jatropha* pour le biodiésel, occupent des surfaces déjà très importantes en Afrique, en Inde, en Thaïlande, en Indonésie ou en Malaisie. La FAO, projetant les tendances, suggère que la superficie des terres agricoles cultivées en agro carburants, actuellement de 1 pour cent du total mondial, pourrait passer à 3 pour cent en 2030 et à 20 pour cent en 2050. On ne peut donc pas négliger cet aspect du problème lorsque l'on considère les stratégies de restauration du patrimoine mondial des terres arables.

**L'accaparement de terres agricoles** dans les pays en développement au profit d'intérêts étrangers (le "*landgrab*") est devenu, ces dernières années, la base d'une nouvelle politique d'utilisation et de mobilisation des terres. Des Etats ou des firmes *d'agrobusiness*, ne disposant pas assez de terres agricoles mais de moyens financiers importants, se tournent vers des pays, souvent pauvres, pour y acheter ou louer à très long terme des terres agricoles. Ils se proposent d'exploiter ces terres, sous leur contrôle direct, pour répondre à des besoins alimentaires dans leurs propres pays ou pour investir de façon profitable. La Chine est ainsi en pourparlers pour louer des terres en Australie, au Brésil, au Myanmar, en Russie et en Ouganda et dans d'autres pays. L'Arabie Saoudite se tourne vers l'Egypte, le Pakistan, l'Afrique du Sud, le Soudan, la Turquie et l'Ukraine. La Libye troque des fournitures de pétrole contre des terres en Ukraine. La Corée du Sud négocie des locations de terres en Russie et au Soudan. Ce pays était même parvenu, avant le changement de gouvernement, à se faire concéder 1 million d'hectares à Madagascar. De grandes sociétés indiennes négocient des terres en Uruguay et au Paraguay. Ces investissements extérieurs dans l'agriculture, viennent s'ajouter aux patrimoines agricoles que des pays européens détiennent encore dans certaines de leurs anciennes colonies et aux investissements, surtout nord américains, dans des terres agricoles en Argentine et dans plusieurs pays d'Amérique Latine.

Une étude de la FAO, du FIDA et de l'IEED, parue en mai 2009, témoigne des préoccupations des organisations internationales sur les effets possibles de ces soustractions de terres, en forte croissance, sur la situation des populations locales et sur la *sécurité alimentaire* nationale. L'étude se demande si ces dévolutions de terres agricoles sont une opportunité de développement. Elles montrent en effet, par des exem-

ples africains, que les cessions de terres sont en principe accompagnées de contreparties économiques fortes (par exemple des investissements chinois dans les infrastructures). Mais l'étude fait aussi valoir que la plupart des négociations se font sans transparence et sans information des populations concernées par les cessions. Ce sont des gouvernements qui négocient avec les investisseurs. Ce sont eux qui excipent des droits nationaux sur les terres pour ignorer les droits coutumiers existants. Il est difficile de peser tous les arguments, dont certains pourraient suggérer une nouvelle forme de colonisation terrienne par des pays tiers. En rapport avec le propos de notre étude, on peut se demander si la constitution d'enclaves étrangères, ayant pour objectif de tirer le plus grand bénéfice des terres, ne constituera pas un obstacle à des programmes territoriaux de gestion durable des sols et des eaux.

## 1.4 Une évolution insoutenable

La dégradation des terres et des eaux menace la survie à long terme de nos sociétés. Détruisant la résilience des sols, elle compromet le rendement des services non marchands que le milieu naturel fournit à la biosphère, stockage du carbone, cycle de la photosynthèse, pédogénèse, régulation et purification des eaux. Cette dégradation menace également le maintien de la capacité productive des terres agricoles et pastorales, comme en témoignent les baisses de rendement et les pertes définitives de quantités croissantes de sols. Elle interpelle dramatiquement la sécurité alimentaire des populations concernées et, à long terme, celle des générations futures. La déforestation, outre ses effets sur la biodiversité, prive la terre de l'un de ses poumons naturels. Ces processus ont des conséquences directes et évidentes sur la migration forcée et elles peuvent aggraver les pressions sociales sur les terres dégradées, de même que sur les régions accueillant les migrants, zones urbaines, frontières agricoles des autres pays, etc.

La priorité accordée à la réduction des émissions de carbone, dont plus personne ne nie la nécessité, tend malheureusement à occulter la gravité à long terme de la dégradation des terres et des eaux. Celle-ci fait pourtant l'objet de programmes multiples de restauration. Mais elle n'est pas perçue comme une menace aussi grave que celle du changement climatique. Celui-ci se mesure avec des indicateurs qui permettent d'évaluer de mieux en mieux les temporalités des risques ainsi que l'impact des mesures possibles pour en atténuer les effets, d'autant plus que la mise en marché du carbone en fait davantage apparaître la visibilité. Les sols, eux, semblent se dégrader lentement, leur détérioration n'est pas perçue comme on perçoit désormais une augmentation moyenne de la température. Les populations les plus affectées sont dans des régions pauvres. Les pays riches sont loin de leurs souffrances. Les famines, les conflits provoqués par la compétition sur des ressources de plus en plus rares, ne frappent l'opinion que par brèves périodes. Nous sommes pourtant entrés dans une évolution insoutenable car c'est la base même de notre civilisation qui se détruit progressivement. La bonne nouvelle, cependant, est de constater la prise de conscience croissante des risques et des difficultés qui menacent les nombreuses populations nombreuses et vulnérables.

La gravité de la dégradation des terres et des eaux appelle une gestion rationnelle de l'espace rural, en priorité, à l'échelle des terroirs des communautés d'usagers. Elle appelle donc des approches novatrices de gestion des ressources en terre et de *gouvernance territoriale* qui prennent en compte cette incontournable nécessité.

## 2. POUR UNE GESTION DURABLE DES TERRES ET DES EAUX : DEFIS ET OPTIONS NOVATRICES

### **LES FONDEMENTS CONCEPTUELS DU COMBAT CONTRE LA DESERTIFICATION ET LA DEGRADATION DES TERRES ET DES EAUX**

#### **2.1. Les défis du combat contre la désertification et la dégradation**

Le document introductif du Forum international UNCCD/FIDA sur le développement local, tenu à Rome en 1996, s'était proposé, en se fondant sur les principes de la Convention et les leçons des expériences, de mettre en évidence quelques fondements conceptuels du combat contre la désertification et la dégradation des terres et des eaux. Cette analyse partait des défis de ce combat et de leurs implications pour des programmes d'action. On rappelait ainsi que le combat contre la désertification et la dégradation se situe dans un espace occupé par des sociétés humaines, qu'il s'inscrit dans des délais de plus en plus contraignant et qu'il doit tenir compte du nombre des hommes. Evoquant les implications de ce combat, on mettait en avant la nécessité d'une vision du futur et d'une approche globale et intégrée. On soulignait que ce combat avait, à la fois, une forte dimension scientifique et technique, une dimension collective mais aussi des dimensions économique et politiques. Ce combat implique que l'on prenne en compte toute la complexité des actions à entreprendre mais en mettant en avant la vertu de la simplicité.

Le combat contre la désertification et la dégradation des terres se pose en termes d'immensité, celles des superficies concernées, et en termes de temps. Elles font de ce combat un défi lancé "*à l'espace et au temps*". A cela s'ajoute le "*nombre*", celui des hommes, celui des animaux qu'ils élèvent, et dont le poids dans ce combat est une dérivée de ses rapports avec l'espace - la pression, mal gérée, du "*nombre*" sur les ressources - et avec le temps - la croissance démographique.

##### **• Le combat contre la désertification se situe dans un espace occupé par des sociétés humaines**

La lutte contre la désertification prend place dans des unités spatiales qui dépassent l'échelle de l'individu, de l'exploitation familiale. Les équilibres et déséquilibres des écosystèmes font intervenir des interactions qui se produisent à des échelles très vastes et ce n'est qu'à ces échelles que l'on peut mesurer les résultats d'un combat contre la désertification. Mais par une sorte de paradoxe, cet espace "écologique" n'est pas perçu comme un ensemble par les populations locales, par les usagers de ses ressources.

Les hommes, en effet, ne sont concernés par ces phénomènes que dans les limites de l'espace qu'ils habitent et où ils ont leurs terres de culture ou de parcours. C'est à l'échelle des communautés ou des unités de voisinage qu'ils constituent, que s'organisent habituellement les systèmes de production, que l'on peut identifier des intérêts communs pour sauvegarder l'environnement. Ces espaces "humains", qui découpent les grandes zones géographiques, constituent l'une des principales portes d'entrée dans les écosystèmes. Ils correspondent aux "terroirs" des communautés rurales, aux villages, aux "aires pastorales" des pays d'élevage, aux "petites régions". Ils constituent des unités d'organisation primaires de l'activité agricole et pastorale, de répartition des droits fonciers et des divers droits d'usage sur les ressources. Ces unités socio-géographiques, que l'on retrouve, sous une forme ou une autre, presque partout, constituent une sorte "d'interface" entre les sociétés rurales et leur milieu naturel.

L'espace concerné par la lutte contre la désertification doit ainsi être considéré comme un ensemble "d'espaces sociaux primaires" à partir desquels on peut identifier des interlocuteurs susceptibles d'agir sur l'écosystème. Le défi lancé à l'espace est ainsi celui d'une action ayant pour ultime finalité des "immensités" écologiques, mais aussi celui d'une action qui ne peut être entreprise qu'à partir d'un nombre considérable d'espaces locaux, et ne réussir qu'à partir des millions de décisions qui devront être prises par les usagers de ces espaces locaux.

##### **• Le combat contre la désertification s'inscrit dans des délais de plus en plus contraignants**

La dimension du temps est elle même double. Elle a, tout d'abord, un sens par rapport à la vitesse de dégradation des ressources, par rapport aux phénomènes d'irréversibilité qui résulteront inéluctablement des différentes pressions qui s'exercent sur ces ressources: à partir de quand, en effet, commence-t-il à être "trop tard" ? La dimension du temps est aussi celle qui mesure la durée biologique des processus de restauration des ressources



naturelles: ne faut-il pas, par exemple, quelques vingt ans - ou tout au moins une très longue durée - pour revégétaliser durablement un espace dégradé ?

Le combat engagé pour protéger ou sauver l'environnement, renverser les processus de désertification est donc aussi une course contre le temps. Pour enrayer la dynamique de destruction des ressources naturelles, pour tenter de restaurer des équilibres écologiques viables dans les pays pauvres, on ne dispose le plus souvent que de deux ou trois décennies, la plupart des indicateurs semblant bien montrer que la poursuite des tendances actuelles conduira, dans ces délais, à des irréversibilités ou à des dégradations catastrophiques. C'est pendant ce temps, pourtant, qu'il faudra agir avec la plus grande intensité, qu'il faudra aider les populations à réaliser leurs programmes d'action, qu'il faudra former les hommes et leur réapprendre à se gouverner. Le défi lancé au temps, c'est ainsi celui des délais dans lesquels il faudra agir, c'est aussi celui de la durée incompressible du temps biologique, du temps nécessaires à une restauration du milieu, Les programmes d'action devront tenir compte de ces durées: ils ne devront plus se mesurer en termes de durée habituelle des projets de développement: il leur faudra nécessairement la dimension de la longue durée. Les décideurs eux-mêmes devront accepter que le "*temps de l'environnement*" s'impose à un temps qui dépasse considérablement le temps du politique - celui d'un mandat électoral - ou le temps d'un entrepreneur - celui de l'amortissement d'un investissement.

#### • **Le combat contre la désertification doit tenir compte du nombre des hommes**

Le défi du "nombre" est celui de l'effectif des hommes dans les pays touchés par la désertification. Les données de ce problème sont bien connues. Ainsi, en Afrique, si les pratiques de contraception étaient adoptées par 25 à 30 pour cent des femmes d'ici une vingtaine d'années - contre seulement quelques pour cent, actuellement, dans les pays pauvres - la fertilité pourrait être réduite de moitié vers 2030. Le taux de croissance actuel pourrait alors passer de quelque 3 % au début des années 1990 à environ 2 %. Pendant ces quarante années, la population de l'Afrique sub-saharienne sera passée de 450 millions en 1990 à près de 1500 millions en 2020: elle aura donc triplé; Il est bien clair que la pression exercée par une telle augmentation de population sera rapidement insupportable. Ce problème ne peut être affronté que si, à toutes les actions qui devront être entreprises pour tenter de sauver l'environnement, s'ajoutent des politiques de développement délibérément tournées vers la création d'emplois en dehors de l'agriculture, notamment au moyen d'une autre approche des problèmes de l'urbanisation.

Ces projections démographiques ainsi que celle des revenus des populations font douter, à l'horizon de deux ou trois décennies, des possibilités d'une restauration des équilibres écologiques et de la mise en place de systèmes de production "durables", même si cela est techniquement possible. Tous les scénarios tendanciels montrent que les systèmes actuels, sans une profonde évolution, ne peuvent qu'imploser, ou bien qu'ils ne peuvent s'ajuster que par des moyens destructifs, sans grand rapport avec la recherche d'une meilleure résilience des écosystèmes, ou par une accélération des mouvements migratoires.

La "vision" à long terme de ce que pourraient être des équilibres "durables" ne peut occulter de telles réalités. Elle ne peut éviter de mettre en rapport les besoins des hommes et les possibilités de développement des milieux naturels menacés de désertification. Quelle est, par exemple, la "capacité économique" d'un terroir villageois, compte tenu des niveaux de production actuels ? En d'autres termes, combien de familles peuvent y vivre en assurant leur subsistance alimentaire et en dégagant un petit surplus commercial ? Mais quelle serait aussi la "capacité" de ce terroir si, en une ou deux décennies, sa population se multipliait par 1,5 ou par 2 ? Quel serait, à cet égard, le rôle de l'expansion horizontale, l'apport des technologies améliorées ? De telles questions posent le problème des "limites de la terre" - ce que l'on désigne aussi par la notion de "frontière des limites de production" ("*production possibility frontier*"). Une prise de conscience de l'existence de ces limites est essentielle - même s'il n'est qu'en partie possible de les mesurer scientifiquement. Les populations doivent savoir que, dans une majorité de cas, tous les efforts qu'elles feront pour restaurer l'environnement ne permettront qu'à une partie d'entre elles de survivre de façon décente - et qu'il n'y aura probablement pas de place pour les autres.

Une telle vérité est difficile à dire mais - sauf à fausser tous les processus d'une participation réellement ouverte - elle ne peut être masquée. L'une des réponses à ce dilemme est très certainement de chercher à intensifier la production, partout où cela est possible - et donc, d'essayer de reculer la "frontière de production", en faisant vivre plus de monde sur des superficies moins importantes. Il sera aussi peut être possible de déplacer certaines populations vers d'autres zones agricoles - à supposer qu'il soit possible de régler les problèmes politiques posés par ces transferts. Dans d'autres cas, peut être pourra-t-on, comme déjà en certaines régions de Chine, réoccuper des terres "désertifiées" après quarante années de labeur. Mais, même ainsi, le problème demeurera: des solutions alternatives ne pourront alors être trouvées qu'en dehors de l'agriculture.

Aucun scénario, n'est en effet envisageable sans des changements d'une ampleur considérable des rapports entre population rurale et population urbaine, sans aussi des transferts de population entre les pays d'une ampleur sans précédent. Le défi écologique posé par la lutte contre la désertification apparaît ainsi dans sa dimension la plus complexe: s'il est principalement, un combat pour changer les modes de gestion de la nature, il est aussi, un combat général pour le développement, pour une maîtrise des flux migratoires, pour de nouvelles politiques de l'urbanisation - favorisant notamment l'essor des bourgs ruraux et des villes intermédiaires -, pour une diversification des activités économiques, pour la création d'emplois et de revenus, en aval et en dehors de l'agriculture. Il n'y a pas d'autre moyen de réduire la pression de la pauvreté sur les ressources naturelles.

## 2.2 Les implications du combat contre la désertification

### • Une nécessaire vision du futur

Une "vision" du futur et une définition crédible des objectifs et résultats à long terme de la lutte contre la désertification constituent une condition essentielle pour que les populations, les usagers, les divers responsables adhèrent à une gestion participative des ressources naturelles. Les écologistes sont généralement d'accord pour reconnaître que la désertification, si elle est combattue à temps, n'est pas nécessairement irréversible. Dans de nombreux cas, de nouveaux équilibres éco-systémiques - d'une efficacité comparable à ceux qui existaient avant que ne s'accélèrent les processus de dégradation - pourraient être envisagés. Mais tous sont également d'accord pour affirmer que, sauf exception, de telles restaurations ne sont possibles que si elles sont poursuivies sur une très longue durée. Dans les pays du Sahel, par exemple, certaines approches techniques - restauration de la fertilité à partir d'une revégétalisation du milieu, développement d'une agriculture sous parc, création d'un "bocage sahélien", de haies vives et de brises vent, utilisation du phosphate naturel, contrôle des feux de brousse, maîtrise des eaux, gestion rationnelle des parcours - permettraient probablement des taux d'exploitation, agricole et pastorale, comparables à ceux d'aujourd'hui mais sans agressivité - ou avec beaucoup moins d'agressivité - pour l'environnement. Mais de telles améliorations ne pourraient pleinement restituer leurs effets sur les écosystèmes qu'au bout, peut être, de vingt, trente années, bien que des résultats tangibles puissent souvent être obtenus au bout de cinq à dix ans. Pendant toute cette durée, les usagers devront accepter, de façon continue, des disciplines d'exploitation contraignantes, avec, le plus souvent, des manques à gagner et peu de résultats visibles à court et moyen terme.

De telles contraintes ne peuvent être acceptées que si les populations en comprennent l'enjeu mais, surtout, si elles peuvent se représenter concrètement ce que pourrait être le point d'arrivée. Les méthodes actuelles de sensibilisation sont, à cet égard, trop restrictives tandis que des actions entreprises sont souvent trop fragmentaires: elles ne permettent que difficilement la compréhension des résultats d'ensemble. Par contraste, les approches holistiques de la gestion des ressources naturelles insistent sur l'importance d'une "vision", la plus concrète possible, des objectifs à atteindre, - ce que l'on désigne souvent par le concept de "*landscape goal*", "l'objectif de paysage". En faisant appel à ce concept, les populations sont invitées à se demander à quoi pourrait ressembler leur environnement, immédiat et plus large, pour que, dans une vingtaine d'années ou même plus, l'écosystème ait retrouvé une résilience et une productivité satisfaisantes. Les techniciens hésitent beaucoup à se prononcer sur de telles projections et ils avancent avec raison les multiples incertitudes qui grèvent leur jugement. Mais l'approche écologique, la lutte contre la désertification, ne peuvent être seulement techniques: pour qu'elles puissent en mobiliser les acteurs et leur donner des raisons suffisantes d'agir au profit de leur descendance, elles doivent aussi se fonder sur la "vision" qu'ils peuvent avoir d'un environnement possible dans le futur et sur celle des conditions de vie auxquelles eux, ou leurs enfants, pourront raisonnablement aspirer. L'un des rôles essentiels des programmes d'action proposés par les *Plans d'action nationaux* de l'UNCCD, devrait être d'aider les populations à projeter une telle vision et associer ainsi la génération d'aujourd'hui à celle de demain.

### • La nécessité d'une approche globale et intégrée

Le combat contre la désertification est nécessairement un processus "multidimensionnel": il ne peut se limiter à ses aspects techniques, il doit prendre en compte les autres aspects du problème. Il est donc aussi un combat global et total. Le lien qui a été établi, par de multiples études et conférences, entre la pauvreté et les processus de désertification et de dégradation de l'environnement semble, à cet égard, avoir été déterminant: un très large consensus existe pour reconnaître la nécessité d'une approche globale et intégrée. La Convention elle-même fait de cette approche un élément cardinal des politiques et programmes d'action qu'elle préconise.

Les approches intégrées font partie depuis plusieurs décennies des méthodologies du développement et si aujourd'hui on invoque à nouveau ce paradigme, c'est pour y mettre un contenu nouveau. L'intégration, en effet, ne doit pas se limiter, comme dans le passé, à des recherches de complémentarités économiques, techniques ou sectorielles - approches qui, rappelons-le, eurent généralement des résultats décevants. Elle doit avoir une portée plus large, elle doit faire une place nouvelle aux acteurs - autrefois simples "cibles" des projets intégrés -, elle doit prendre en compte les interactions des écosystèmes, elle doit refléter les diverses synergies produites par des systèmes sociaux en mouvement, etc. Pour y parvenir, d'autres attitudes sont nécessaires, d'autres références conceptuelles doivent être invoquées: les approches, intégrées et globales ne peuvent en effet atteindre leurs objectifs que si elles sont à la fois systémiques, dynamiques et inclusives. Des progrès substantiels ont été faits dans ce sens depuis une dizaine d'années. Mais ils n'ont pas encore vraiment débouché sur une volonté politique décisive et sur un engagement collectif des sociétés. Une forte dimension scientifique et technique.

Si les causes de la désertification ont une indéniable dimension sociale, on ne peut pour autant nier l'importance de ses causes biophysiques ni celle des solutions techniques qui pourraient aider à agir sur ces causes. La dimension scientifique et technique du problème apparaît, dans ce contexte, d'une extrême importance. Sur le plan scientifique, il faut, tout d'abord, comprendre beaucoup mieux les enchaînements qui conduisent aux processus de désertification et de dégradation des ressources. Il faut aussi pouvoir en mesurer la dynamique, la vitesse et l'importance. De là, la place qui doit être reconnue aux systèmes d'observation, à l'établissement d'indicateurs de suivi, aux évaluations des effets des mesures prises pour lutter contre les processus de dégradation physico-chimique des sols, etc. Les questions relatives aux techniques reconnues pour prévenir ou traiter les effets de la désertification sont également importantes. A cet égard, l'UNCCD apporte une contribution d'une importance considérable en capitalisant les connaissances sur le patrimoine des expériences scientifiques et techniques.

Pour importante que soit cette dimension scientifique et technique, on doit cependant se garder d'une attitude excessive dans ce domaine. Pendant longtemps, en effet, les problèmes de la désertification et de la dégradation ont été traités, avant tout, comme des problèmes techniques relevant principalement de programmes exécutés ou supervisés par des administrations techniques. Les exemples abondent, malheureusement, de programmes techniquement réussis mais dont les effets disparaissent avec une rapidité surprenante, faute d'avoir été acceptés par les populations et faute de les avoir convaincues de l'intérêt qu'elles avaient à prendre soin des investissements réalisés. De nouvelles attitudes doivent être prises en considération pour éviter de répéter de semblables erreurs.

L'expérience démontre que les populations n'ont en général aucune prévention a priori contre les techniques innovatrices. Mais elle montre aussi qu'elles ne les acceptent que lorsqu'il est établi que ces techniques sont meilleures que/ou sont compatibles avec les technologies qu'elles utilisent et dont, depuis toujours, elles connaissent les effets. Replacée dans cette perspective, la dimension scientifique et technique semble être confrontée à la nécessité de sortir du domaine exclusif de la connaissance positive "moderne" pour faire une place au moins aussi importante à la "science" et à l'expérience locales. En aucun cas le problème ne peut être ramené à une simple question de "transfert technologique": sa véritable dimension est, d'abord, celle d'une compréhension des connaissances acquises des populations "cibles" et d'un ajustement en conséquence des recommandations techniques. De nombreux témoignages montrent des efforts et des résultats dans ce sens. Mais d'un autre côté, on constate souvent que la profusion des outils mis à disposition de l'analyse scientifique et des technologies modernes contribue à un effet négatif inverse en éloignant les scientifiques de la connaissance empirique que possèdent les usagers des ressources soumises à leur analyse.

#### • La dimension collective et locale

L'expérience de la lutte contre la désertification montre que, pour diverses raisons, il n'est pas possible de conduire le combat aux seules échelles de l'exploitation ou du décideur individuel. Les actions techniques doivent en effet s'appliquer à de grands ensembles pour obtenir des résultats tangibles. Ces techniques, de plus, font souvent appel à des disciplines collectives, des principes de gestion des ressources en commun, bien plus qu'à des actions physiques. La restauration des milieux dégradés implique ainsi une nécessaire dimension collective, comme le montre la plupart des expériences réussies dans le monde. C'est grâce à un travail et des disciplines collectives que certaines terres désertifiées de la Chine ont été rendues à l'occupation agricole. Pour d'autres raisons, l'intégration des vastes actions de développement qui "enveloppent" ces actions techniques, requiert aussi un cadre commun de décision et d'exécution.

Cette reconnaissance de la dimension collective dans les actions de protection des écosystèmes semble cependant aller aujourd'hui à contre courant. Dans une majorité de pays touchés, il existait traditionnellement des règles collectives qui assuraient notamment une gestion "conservatrice" des ressources naturelles. Les systèmes de production étaient, pour leur part, caractérisés par de nombreuses règles collectives. Durant le dernier demi-siècle, un mouvement contraire s'est progressivement affirmé, celui-ci se manifestant par un dépérissement des règles collectives et, au contraire, par une affirmation de plus en plus marquée des systèmes d'exploitation individualisés. Autrefois, la décision individuelle se pliait à diverses sortes de décisions de la collectivité ou de la famille élargie, elles se pliaient aussi à différentes contraintes de caractère social ou culturel. Aujourd'hui, la famille nucléaire tend de plus en plus à constituer la base du tissu social et économique et elle est elle-même parcourue par des sphères de décision interne, celles-ci correspondant aux activités propres aux femmes, aux jeunes, aux travailleurs émigrés, etc.

Une telle évolution s'explique par de nombreuses causes mais il ne fait pas de doute que l'une des raisons essentielles tient à l'ouverture sur l'économie monétaire et sur l'économie de marché - une évolution qui n'a pu être que renforcée par les processus de libéralisation économique et de mondialisation. Or c'est justement dans un tel contexte que les enjeux socio-écologiques plaident désormais pour un retour à une efficacité collective, pour le respect d'un intérêt commun qui, en dernière analyse et, comme Rousseau l'avait observé, servira mieux les intérêts individuels. Ce constat ne fait que souligner la difficulté de la tâche. Aujourd'hui, alors que les risques qui menacent la biosphère sont devenus évidents, la tension entre l'individuel et le collectif doit être gérée avec intelligence. L'exemple en effet vient de pays avancés que l'on ne peut soupçonner de désaccords avec l'économie de marché: en Australie, aux Etats Unis, en Afrique du Sud, les actions réussies de lutte contre la désertification ont dû leur succès à des mesures politiques qui se sont imposées à tous. Dans ces pays, il a été démontré que la richesse et l'esprit d'entreprise ne suffisaient pas à garantir une bonne gestion des ressources naturelles et que parfois la compétition pour les marchés y avait été une cause majeure de la surexploitation des ressources naturelles.

En dernière analyse, ce sont des individus qui agiront et le défi est de les convaincre. Quel que soit la forme et le contexte des programmes de la lutte contre la désertification, l'accès aux terres fertiles et à l'eau potable sont des enjeux à saisir en commun. Les politiques devront en conséquence trouver les points d'équilibre, les compromis qui permettront de concilier les intérêts légitimes de ces individus et ceux de la collectivité. Cet intérêt collectif ne pourra être reconnu que si ses justifications à long terme sont bien perçues et acceptées et si les mesures qu'il appelle s'avèrent compatibles avec des résultats plus rapides et visibles à l'échelle des individus. De là, toute l'importance qui doit être accordée aux technologies qui apportent rapidement des résultats sur les exploitations - comme par exemple, les dispositifs de récupération des eaux de ruissellement - et dont les effets à court-moyen terme peuvent faire mieux accepter les disciplines et l'attente des résultats à long terme de certains programmes collectifs.

La crise globale de l'écosystème est ainsi une crise plurielle, son défi appelle des réponses intégrées. La dégradation des terres et des eaux rend indispensable, pour le futur des ressources naturelles, mais aussi pour la sécurité alimentaire, de nouveaux modes de gestion de l'espace non urbanisé par les populations rurales et, tout particulièrement, par les communautés rurales qui ont l'usage de la plus grande partie des ressources en terre de la planète.

#### • La dimension économique

Quelle est la perception individuelle de l'intérêt collectif, particulièrement dans les contextes de pauvreté et de lutte pour la survie? Il semble que le consensus soit facile à obtenir lorsqu'il s'agit d'améliorer des services essentiels pour une communauté - approvisionnement en eau potable, réseau de communication, moulins, etc. L'accord est plus difficile quand des contributions importantes sont demandées aux populations et les réponses varient avec l'intérêt économique ou social de l'investissement. Les réponses sont, par contre, très floues quand on aborde les principaux problèmes posés par le développement durable: ceux de la protection des ressources naturelles, du maintien de la fertilité des sols, de la lutte contre la désertification.

Dans ces domaines, en effet, il importe de réconcilier les politiques pour une meilleure gestion de l'environnement et les stratégies individuelles de survie. D'un côté, il faudrait restreindre la surexploitation de la ressource, accepter des disciplines contraignantes et réaliser d'importants investissements en travail dans l'environnement; de l'autre, on constate que de trop nombreuses populations ne survivent qu'en dégradant la ressource - par l'extensification et la déforestation - et en exportant la force de travail hors de l'agriculture.



Les stratégies de survie étant incompressibles, les ménages ne peuvent y renoncer que s'ils trouvent une compensation au manque à gagner pendant la période de transition. La lutte contre la désertification a ainsi un coût, celui étant, en gros, équivalent, d'un part, au revenu auquel les populations devraient renoncer pour mieux gérer l'environnement et, d'autre part, aux revenus qu'aurait obtenu, hors de l'agriculture, la force de travail affectée à la restauration de l'environnement - ces travaux étant en général considérés comme n'ayant pas ou peu d'effets immédiats sur les revenus. Ce constat pose la question du bien fondé du paiement des services rendus par les écosystèmes.

Les approches libérales considèrent avec réticence le principe des subventions bien qu'elles reconnaissent toutes la nécessité d'une injection d'incitations. De telles questions doivent être résolues dans chaque contexte national, en fonction des politiques propres et des ressources financières des pays et des politiques de l'aide internationale. Mais, on ne pourra pas éviter d'investir des ressources publiques dans la restauration de l'environnement et dans la transformation des systèmes de production pour les rendre durables. Ce sont en effet des pays riches, parmi les plus libéraux, qui ont démontré par leur expérience qu'il n'était pas possible de faire autrement: les Etats Unis ont subventionné la restauration des parcours arides qui avaient été détruits par les ranchers eux mêmes. En Australie, la réduction de la charge animale qui était devenue excessive, n'a été obtenue qu'en échange de subventions. En Afrique du Sud, le rééquilibrage des espèces animales selon les potentialités des parcours est également encouragé par des aides publiques.

Pour autant, il importe de se garder d'une image réductrice qui tendrait à faire de l'économie de l'environnement une sorte d'économie "assistée" et dont les coûts ne pourraient pas être couverts par les profits. Dans une large mesure, en effet, l'investissement dans la lutte contre la désertification et la dégradation peut être économiquement justifié. Tout d'abord, parce que de nombreuses actions peuvent se traduire par des résultats relativement rapides et "rentables": c'est le cas, parmi de très nombreux exemples, des "cordons de pierre" et des "demi-lunes" développées dans des exploitations du Sahel ou encore celui des mises en défens des parcours au Maghreb. Ensuite, parce qu'en longue période, un environnement restauré a, de toute évidence, une valeur économique. Celle-ci est encore difficilement mesurable mais de nombreux indices montrent que les effets directs - effets sur le potentiel des ressources et sur leur productivité - autant que les effets indirects - par exemple, les effets affectant les coûts sociaux des migrations évitées - peuvent indéniablement être analysés en termes de "profit" économique. Enfin, la restauration durable de l'environnement et "l'intensification écologique" constituent, par ailleurs la stratégie la plus efficace pour une adaptation des systèmes de production et d'utilisation des ressources aux défis posés par le changement climatique.

La prise en compte de la dimension économique semble renvoyer à un concept de "*contrat écologique*", entendant par là des mécanismes contractuels au cœur des terroirs qui associeraient, par exemple, des collectivités publiques et les exploitants des ressources naturelles, pour, à la fois, générer des revenus et agir pour des actions de conservation à long terme. Elle appelle des *schémas fédérateurs*.

#### • La dimension politique

Un processus de restauration des écosystèmes dégradés et de renforcement de leurs capacités productives (de biens marchands et de services environnementaux ne peut réussir que s'il est soutenu par une très forte volonté politique. Celle-ci est en effet essentielle pour créer cet "environnement porteur" ("*enabling environment*") dont la Convention fait une condition indispensable d'un combat réussi contre la désertification. Il est ainsi nécessaire de promouvoir des mesures pour améliorer l'accès aux ressources naturelles - en termes de législations appropriées, de réduction des inégalités. De même, faut-il affronter les problèmes posés par l'accès à la décision, la responsabilisation et la participation des acteurs, le partenariat ou encore ceux posés par les systèmes de financement et d'incitations. La nécessaire intégration du combat pour l'environnement à un processus, plus large, de combat pour le développement, rend encore plus évidente la place de cette dimension politique.

L'un des aspects critiques de cette dimension est sans nul doute celui de la capacité des acteurs à bien gouverner. Le thème du "bon gouvernement" ("*good governance*") apparaît à cet égard comme un thème d'une extrême complexité: il implique une représentation équilibrée des diverses strates sociales dans les organes de gouvernement local, une formation des hommes à la gestion de la "chose publique", une dévolution effective du pouvoir de décision et de taxation, une information très large des citoyens sur les actions des organes de gouvernement, un contrôle de l'action des gouvernants par les gouvernés, enfin,



une organisation efficace de la "filière du savoir" avec notamment des structures de proximité compétentes. Ces implications constituent le défi des approches de la *gouvernance locale*. L'UNCCD en a fait une priorité. Mais ses progrès reposent encore sur une meilleure prise de conscience des acteurs. Elle appelle une *stratégie globale de communication* de la CCD.

Il va de soi que la dimension politique de la restauration des terres dégradées et de la lutte contre la désertification ne peut être dissociée des autres politiques globales qui interviennent dans le processus du développement mondial. Les politiques de lutte contre la pauvreté, celles visant une meilleure régulation du commerce mondial et des prix agricoles, celles qui influenceront un changement des comportements de consommation, celles qui développeront l'accès à la connaissance, celles qui amélioreront la santé des populations, celles qui garantiront la parité entre hommes et femmes, font, toutes, partie d'un même combat global.

## **LES OPTIONS D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS PROBABLES**

Les scénarios sur le changement climatique prévoient que des évolutions, souvent très importantes, se feront, avec une accélération marquée, au cours des deux ou trois prochaines décennies. Nous ne disposons pas encore de toutes les données nécessaires pour évaluer la pertinence des réponses possibles et pour en mesurer les effets. Le stock d'expérience est néanmoins suffisamment vaste pour que l'on puisse bien identifier les défis et les options d'adaptation possibles dans le contexte d'une évolution de certains paramètres déterminants de l'équilibre des écosystèmes. Comment en effet peut-on maintenir et améliorer la productivité de l'agriculture avec des conditions climatiques encore plus difficiles ? Comment peut-on s'adapter à une rareté plus grande de l'eau ? Comment peut-on enrayer la dégradation des ressources en sol et de la biomasse végétale ? Comment peut-on concilier la bonne gestion des parcours avec un élevage productif ? Comment, et à quel rythme, la géographie agricole est-elle susceptible de se modifier ? Comment évolueront les paramètres bio-agricoles de la production végétale (par exemple la durée de la période végétative ou l'évolution de l'évapotranspiration) ? Quel sera l'impact du changement climatique sur la relation entre la production, la demande intérieure et les opportunités des marchés extérieurs ? Des réponses à ces questions sont nécessaires pour que les décideurs puissent, à temps, anticiper et formuler des politiques appropriées et pour que les acteurs puissent s'engager dans des politiques d'adaptation efficaces.

### **2.3 L'adaptation de l'agriculture au changement climatique et à la dégradation des sols et des eaux**

#### **• Des nouveaux choix pour une agriculture durable**

L'adaptation de l'agriculture aux contraintes ou aux opportunités nouvelles entraînées par le changement climatique et sa capacité à enrayer la dégradation et gérer durablement les ressources en terres et en eaux ont une importance décisive dans les défis à relever pour faire face aux menaces. L'agriculture au sens large (cultures et plantations, élevage et pastoralisme, exploitation des forêts) constitue le fondement de la vie des populations du globe et de leur sécurité alimentaire. Des milliards de personnes, surtout dans les pays en développement, sont les utilisateurs directs de ses ressources de base. C'est de leur capacité à adopter des pratiques de gestion durable de leurs activités agricoles que dépendra la réussite ou l'échec des politiques d'adaptation.

Le changement progressif des paramètres climatiques va poser des défis nouveaux à l'agriculture. En rupture avec les approches passées, qui étaient fondées sur une utilisation maximale des ressources naturelles et une relative passivité vis-à-vis de l'aléa, les systèmes de production vont devoir, à la fois pour leur progrès et pour leur durabilité, se situer dans une perspective nouvelle de la productivité agricole. Il va leur falloir s'adapter à des conditions climatiques généralement plus contraignantes et prendre en compte la rareté et la fragilité des ressources en sols et en eau.

Ces exigences vont impliquer, pour les agriculteurs, mais aussi pour les politiques et institutions du développement agricole, un véritable changement de paradigme. L'agriculture va devoir passer d'un concept d'exploitation linéaire de la ressource à un concept de gestion agricole équilibrée du milieu biophysique. L'agriculture va devoir cesser d'être un prédateur de ressources pour devenir un facteur de sa durabilité. Les agriculteurs vont devoir enrichir leur vision productiviste en associant production et gestion durable de l'environnement. Un tel changement qui privilégiera la gestion des terres et du sol implique une évolution profonde des mentalités et

elle exigera des efforts considérables d'éducation et de formation, principalement sur la base d'une capitalisation des "bonnes pratiques".

#### • Les cultures et les sols cultivables

Sur le plan technique, les systèmes de production vont devoir intégrer des approches pour répondre à au moins trois grands défis : la restauration de l'horizon humique des sols et l'amélioration de leur capacité de rétention de l'humidité ; l'adaptation des plantes à une diminution des apports hydriques ; une réduction de l'érosion et de ses effets. Ces systèmes vont aussi devoir généraliser les économies d'eau d'irrigation et, par ailleurs, mieux intégrer la superficie agricole utile (SAU) dans son environnement de parcours naturels et de forêts.

L'adaptation des plantes à l'aridité dépend, tout d'abord, des progrès de la recherche pour raccourcir la durée de la période végétative et pour sélectionner des variétés moins exigeantes en eau. Elle dépend également d'une bonne diversification géographique afin d'optimiser le choix des spéculations en fonction des potentialités du milieu biophysique. Les expériences des pays connaissant des conditions d'aridité et d'irrégularité des précipitations, montrent que des réponses existent. En ce qui concerne la restauration et la gestion durable des sols, de nombreuses approches ont été expérimentées. Le semis sans labour, accompagné de la conservation, sur le sol, des résidus végétaux, est très largement pratiqué au Brésil et il est appliqué dans des exploitations novatrices en Tunisie. Une autre technologie propose d'associer aux céréales des légumineuses couvrant bien le sol et consolidant leur structure tout en leur apportant des nutriments azotés. Une troisième approche se fonde, par exemple, sur un concept d'agroforesterie en associant à la culture sur champ, des arbres producteurs de ressources fourragères et porteurs de nutriments du sol, etc.

Les technologies pour réduire les effets de l'érosion sont bien connues dans de nombreuses régions arides mais elles ne sont pas suffisamment mises en pratique. Elles impliquent, par exemple, le labour en courbes à niveau ou la création de bandes herbacées alternées. Les technologies de semis sans labour ont également un effet sur l'érosion. La création de brise vents arborés et de haies buissonnantes peut avoir un grand effet pour réduire l'érosion éolienne. De nombreuses améliorations pour la conservation des sols peuvent, par ailleurs, résulter d'une mécanisation moins dangereuse pour la structure des sols. Les expériences de fixation de dunes sont multiples. Toutes ces technologies jouent, par ailleurs, un rôle notable dans l'atténuation du risque climatique. Favorisant en effet l'enfouissement du carbone dans le sol, elles améliorent de façon positive les efforts de réduction des émissions de GES.

#### • L'agriculture organique, la réponse d'une agriculture "écologique"

L'*agriculture "organique"* pourrait être l'une des meilleures réponses à long terme pour adapter l'agriculture, et tout particulièrement la petite agriculture familiale, aux contraintes économiques et écologiques de la production. Cette agriculture se fonde sur des cycles écologiques naturels et elle privilégie la fertilisation naturelle (en remplacement de la fertilisation chimique), ainsi que des composantes de lutte biologique contre les prédateurs, les maladies et les infestations d'adventices. Elle se propose, notamment, de réduire les labours, de pratiquer le semis direct sur le tapis végétal et d'améliorer la reconstitution des sols en laissant en surface les résidus organiques. L'*agriculture "organique"* évite l'utilisation des engrais et des pesticides synthétiques ainsi que les organismes génétiquement modifiés. Elle minimise la pollution des sols, des eaux et de l'air, et elle améliore la qualité sanitaire et nutritionnelle des productions végétales et animales. L'agriculture organique, au sens large, qualifie une approche applicable dans la production agricole mais aussi dans les systèmes de gestion des forêts, des parcours et dans l'aquaculture. Elle implique aussi des approches concernant toute la chaîne alimentaire et un contrôle de la qualité des produits finaux.

L'agriculture organique a, en grande culture, une productivité plus faible que celle de l'agriculture conventionnelle, dépendante des intrants chimiques et de la consommation directe et indirecte des énergies fossiles. Elle gère cependant mieux les ressources naturelles, en particulier parce qu'elle pourrait, à long terme, constituer une alternative économiquement justifiée si la contraction de la consommation de pétrole et de celle, dérivée, de la production d'intrants chimiques, se concrétisaient. L'agriculture organique a une productivité élevée dans les systèmes de production qui prédominent dans l'agriculture familiale et qui utilisent peu ou pas d'intrants. Elle fournit plus d'emplois, elle répartit mieux le travail dans le cycle agricole, elle réduit la dépendance des intrants industriels. Offrant des produits de qualité, qui peuvent être garantis par des labels, elle ouvre des perspectives commerciales aux petits producteurs. Elle peut également avoir un impact fort dans l'agriculture péri urbaine et les jardins scolaires.

Parce qu'elle se fonde sur des processus biologiques, l'agriculture organique pourrait apporter une contribution majeure à une gestion durable de l'environnement. Elle, à cet égard, souvent appelée "*agriculture écologique*" ou "*conservation agriculture*" (*ce dernier terme pouvant cependant concerner des processus de conservation mécaniques et non biologiques*). On trouve également l'appellation commerciale "*d'agriculture biologique*". La FAO a choisi la désignation de "*agriculture organique*". L'agriculture organique n'a, au départ, concerné que les pays développés mais elle a, depuis, connu une diffusion mondiale. Elle est en effet pratiquée commercialement dans 120 pays, représentant 31 millions d'hectares de terres de culture et de parcours certifiés par un label et 62 millions d'hectares de terres en végétation naturelle, également certifiés. Ces superficies n'ont qu'une signification marginale en regard de l'extension de la surface agricole mondiale. Elles n'en sont pas moins qualitativement importantes, leur croissance continue démontrant la validité technique et économique de ce système de production.

#### • Les organismes génétiquement modifiés.

La question des OGM en tant qu'option pour des politiques d'adaptation, est controversée. Leurs applications actuelles montrent que les aspects négatifs sont nombreux. La diffusion des OGM a en effet surtout bénéficié à des entreprises spécialisées dans des cultures spéculatives, principalement destinées à l'alimentation animale (maïs, soja). Leur utilisation est associée à une agriculture à fort coefficient de capital. Les utilisateurs constituent un marché captif puisque les semences doivent être renouvelées chaque année auprès de quelques firmes multinationales.

Les effets des cultures OGM sur les autres cultures, sur la santé humaine, sur l'environnement et sur la biodiversité font encore l'objet de débats dont de nombreuses conclusions sont plutôt négatives en particulier dans le cas du maïs et du soja dont les semences doivent être changées chaque année et dont on a constaté des effets nocifs sur l'environnement. Leur impact économique peut, par exemple, se mesurer lorsque la production à base d'OGM affecte l'offre de production alimentaire dans certains pays. C'est ainsi qu'au Mexique l'offre de maïs transgénique américain, associée au libéralisme de l'ALENA qui a mis en concurrence l'agro business américain et l'agriculture familiale, a fait, ces dernières années, reculer la production locale. La reconversion, aux Etats Unis, du maïs vers la production d'éthanol s'est traduite par une réduction de l'offre alimentaire au Mexique, provoquant des pénuries que la production locale, laminée par la libéralisation, n'était plus en mesure de satisfaire. En Argentine, une partie importante des superficies céréalières a été reconvertie en soja transgénique pour l'alimentation animale.

Au-delà de ces débats, cependant, de très nombreux scientifiques considèrent que les produits à venir de la biogénétique représentent une option d'adaptation aux changements. Ceux-ci peuvent, par exemple, apporter des réponses positives en créant des variétés mieux adaptées à l'aridité ou à la salinité, mieux protégées contre les parasites et les infestations, et sans danger pour l'environnement. Encore faudrait-il pour cela que les industries de biogénétique se tournent vers les besoins (et les capacités financières limitées) des populations pauvres (par exemple, pour améliorer, à coût faible, le sorgho, le manioc en partant de variétés locales et non pas de variétés importées). La bonne nouvelle, à cet égard, est apportée par la réorientation actuelle de la recherche en biogénétique pour améliorer les capacités des espèces natives. En contraste avec l'option actuelle du croisement d'espèces différentes et étrangères à leur milieu d'implantation, l'idée est d'identifier des marqueurs dans le génome des plantes et, à partir de là, de reproduire avec les moyens de la biogénétique, donc sur des durées très brèves, les processus de sélection des espèces natives que les agriculteurs ont réalisés sur des millénaires et qui ont constitué la base de la recherche agronomique conventionnelle. C'est dans cette prometteuse direction que s'engagent certaines grandes firmes comme BASF en Allemagne, SYNGENTA en Suisse, EMBAPRA au Brésil ou des organismes de recherche comme CYMMIT en Amérique Latine.

#### • La gestion économe de l'eau

La gestion des eaux constitue l'un des défis techniques les plus difficiles. L'irrigation a été développée dans tous les pays en se fondant sur la mobilisation maximale des eaux disponibles, c'est-à-dire sur une *économie de l'offre*. Sa rareté croissante dans un grand nombre de pays rend nécessaire une autre approche, celle d'une *économie de la demande* pour une gestion plus efficace de la consommation d'eau. Cette approche interpelle d'abord l'agriculture qui consomme près de 80 pour cent des ressources mobilisées. De nombreuses technologies existent pour produire autant ou plus avec moins d'eau, par exemple, le goutte à goutte, le choix de cultures moins exigeantes en eau, la récupération des eaux sauvages, etc. D'autres mesures impliquent des remises en cause fortes de certains modes d'exploitation. C'est le cas pour la restauration des aquifères, dont l'exploitation devrait, dans de très nombreux pays, être arrêtée ou limitée pendant un temps assez long avant que l'on puisse en reprendre l'exploitation durable. Le coût social et économique d'une telle restauration des

aquifères serait considérable et de telles mesures ne peuvent pas être envisagées sans une politique d'activités alternatives et, probablement, sans d'importantes compensations financières.

L'économie de la demande interpelle également la politique des barrages. Beaucoup d'entre eux vont parvenir en fin de vie, du fait de l'envasement. Le coût d'une réhabilitation pourrait être prohibitif. La possibilité de construction de nouveaux barrages, là où il existe encore des sites, devra, par ailleurs, être repensée pour tenir compte de la réduction des débits du fait de l'aridification et de la contraction des apports des neiges et des glaciers dans les montagnes. Les pays déficitaires ont, par ailleurs, la possibilité "d'importer" de l'eau en choisissant de cultiver localement des cultures à faible consommation d'eau (par exemple, l'olivier dans les régions méditerranéennes) et d'acheter des produits à forte composante d'eau d'irrigation (il faut, par exemple, 1000 litres d'eau pour un kilo de céréales). Ce choix est celui d'une économie de "l'eau bleue".

#### • Observation finale

Les expériences accumulées nous montrent, par les quelques exemples que l'on a mentionnés, que le stock des options techniques est déjà important. Bien d'autres options, déjà expérimentée ou à venir, pourraient s'ajouter au catalogue de ces "bonnes pratiques". Mais, parmi celles-ci, une place particulière devrait être faite aux connaissances traditionnelles (*Local Knowledge*). Celles-ci ont, en effet, souvent apporté de bonnes réponses, ignorées ou méprisées par l'agronomie moderne. C'est le cas, par exemple, des cultures associées qui permettent une meilleure adaptation aux irrégularités climatiques et auxquelles les agronomes ont préféré, pour des raisons de rentabilité et d'efficacité technologique, la spécialisation des parcelles sous une seule culture.

Les expériences actuelles plaident pour une *intensification écologique* de l'agriculture. Ce concept va au-delà de l'agriculture "biologique". Il prend en compte la diversité et la résilience des écosystèmes. Il intègre les notions de gestion de la demande en eau ainsi qu'un concept de services environnementaux. Une *intensification écologique* n'interdit pas des progrès scientifiques, notamment au niveau génétique ainsi que l'utilisation, le cas échéant, de produits chimiques (par ex pour maintenir des couvertures végétales permanentes maîtrisées). Elle met en avant une interdépendance entre agronomie et écologie. Elle prend en compte l'exploitation mais aussi le "paysage"

## 2.4. L'adaptation des systèmes d'élevage et la revalorisation des parcours

L'adaptation des systèmes d'élevage aux contraintes dérivant du changement climatique implique très vraisemblablement des réorientations des systèmes de production. Deux grands cas sont à considérer, celui de l'élevage intensif et celui de l'élevage semi extensif ou extensif qui prédomine en nombre d'animaux dans la majorité des exploitations agricoles et pastorales des pays en développement.

Le secteur de production intensive est interpellé par les options relatives à l'agriculture dans la mesure où il est en partie concerné par la production de fourrages des exploitations agricoles. Il l'est, ensuite, par son approvisionnement en aliments concentrés, à base de grains, de soja, de manioc, produits localement ou importés. L'élevage intensif concerne essentiellement la production de viande rouge et celle du lait, et, par ailleurs, les unités de production de viande blanche et d'œufs. L'élevage avicole dépend principalement d'une alimentation en grains. L'amélioration de la production intensive de viande rouge dans les pays en développement pourrait se proposer d'augmenter la part fourragère (en sec ou en irrigué) de façon à réduire la dépendance des grains produits ou importés. En même temps, d'autres sources d'alimentation intensive pourraient être recherchées en utilisant mieux les sous produits ou des ressources végétales alternatives, comme par exemple le cactus en zone aride. Une autre option concerne la priorité qui pourrait être donnée à la viande blanche qui consomme moins d'équivalent - céréales par kilo que la viande rouge bovine (2 kg de céréales pour un kilo de viande blanche contre 7 à 8 kg pour un kilo de viande rouge bovine). La viande blanche présente aussi, par rapport aux bovins, l'avantage d'une émission beaucoup plus faible de GES.

Dans les immenses étendues de steppes et de montagnes où prédominent des formes d'élevage extensif, de meilleurs systèmes de gestion pourraient accroître notablement la productivité, comme le démontrent, par exemple, les exemples australiens. La question qui se pose aux stratégies d'adaptation, est liée à la place que pourrait avoir, sur les marchés locaux et internationaux, une viande de qualité provenant principalement d'une production pastorale mieux gérée - et dont l'importance pourrait augmenter avec l'aridification

qui étendra les superficies des parcours. La revalorisation de la viande “pastorale” pourrait, par ailleurs, et en raison de l’extension probable des zones arides, donner un autre éclairage à la production de viande cameline. Une bonne partie des protéines animales de l’Egypte proviennent des camelins importés sur pied du Soudan. L’option pastorale se pose d’autant plus que les pays arides dans lesquels les parcours sont importants, sont aussi, généralement, des pays importateurs de céréales. Ces pays pourraient mieux gérer leur bilan céréalier en réduisant la demande des ruminants.

L’option pastorale comme l’une des réponses d’adaptation de l’élevage aux changements et comme inter-pelle, évidemment, une autre problématique, celle de la gestion durable des ressources pastorales, que celles-ci proviennent des parcours ou des espaces forestiers. Cette problématique intéresse des superficies considérables. Elle ne peut cependant être traitée que mise en cohérence dans le cadre plus large de la “gestion rationnelle des territoires”.

## 2.5. La gestion rationnelle des territoires

La gestion rationnelle des territoires est loin d’être une option nouvelle. Elle est connue, par exemple, sous la désignation de *Land Use* ou de *Plans d’aménagement des sols*. Certaines applications conçoivent cette gestion à l’échelle des communautés, sous la forme de *Plans d’aménagement des terroirs*. Les approches techniques du *Land Use* sont bien connues. Elles se proposent essentiellement d’occuper les sols selon leurs meilleures aptitudes et en fonction d’options techniques appropriées, en particulier pour la restauration des sols. La difficulté généralement rencontrée est d’ordre social. Les plans d’aménagement des territoires sont en effet le plus souvent en discordance avec l’utilisation des terres par les populations locales et leurs droits d’occupation. La réponse n’est donc pas technique. Elle renvoie à la *gouvernance territoriale* ainsi qu’à des notions de “chartes de développement territorial” et de “contrats avec les usagers”. Les options de gestion rationnelle des territoires auront cependant à prendre en compte de nouveaux paradigmes en raison des effets possibles du changement climatique sur la géographie des territoires.

### • Les options de restauration et de gestion durable des parcours et des forêts.

La grande option, pour une meilleure gestion des territoires, sera d’optimiser l’utilisation des ressources des territoires en anticipant les changements de la géographie des écosystèmes. L’une des premières réponses pour protéger les sols sera de faire reculer l’agriculture partout où elle s’est étendue sur des terres marginales, peu favorables aux cultures. Cette agriculture entraîne des pertes de fertilité qui rendent les terres défrichées de plus en plus impropres aux cultures. La reconversion des terres de cultures marginales en parcours ou en forêts constitue évidemment une bonne réponse technique. Mais elle pose un problème social dont les solutions ne relèvent pas de la technique mais d’approches de gestion territoriale, une approche possible mais difficile et que l’on ne peut envisager que dans un contexte de *gouvernance territoriale* responsable.

La revégétalisation et la gestion rationnelle des parcours dégradés constituent une autre réponse majeure. Pour mieux gérer l’espace montagnard et les aires de pastoralisme steppiques, la condition initiale serait de trouver des “gérants” des ressources naturelles. A cet égard, les meilleurs gérants devraient être ceux qui utilisent en permanence ces ressources. Une stratégie bien comprise pourrait être de leur donner les moyens d’exercer des responsabilités de gestion, en reconnaissant sans équivoque leurs droits d’usage, en les aidant techniquement et financièrement à restaurer et mieux gérer les ressources, notamment en créant, dans les régions de parcours, des zones de mise en repos, en organisant une rotation des parcours améliorés et en contrôlant la charge pastorale et les durées d’utilisation. Les modèles techniques existent déjà et ont prouvé leur efficacité dans les régions semi arides et arides. La difficulté n’est pas technique mais sociale, culturelle et économique. Les solutions, en effet, renvoient à la *gouvernance territoriale* et à la responsabilisation des usagers, dont on traite dans le chapitre suivant, et ainsi qu’aux incitations et aux compensations pour les manques à gagner temporaires en raison des disciplines de mises en repos et d’exploitation

Dans les montagnes, l’une des principales options d’adaptation serait de *revégétaliser* les espaces dégradés par la reforestation mais aussi par la restauration d’un couvert herbacé associé à un élevage extensif rationnel. L’objectif serait de restaurer un cycle de l’eau régularisé et durable, de sauvegarder la biodiversité, d’améliorer la productivité de la biomasse et sa capacité à gérer le cycle du carbone. Il s’agit, en quelque sorte, de restituer aux zones montagneuses leur fonction de “producteur d’eau”, de piège à carbone et de réserve de la biodiversité. A cela s’ajouterait l’intérêt économique de l’exploitation d’une biomasse restaurée.



Les forêts auront également un rôle essentiel dans les politiques d'adaptation au changement climatique. Le premier rôle qui leur est reconnu est celui qu'elles jouent dans la séquestration du carbone. Leur contribution dans le piégeage du carbone est considérable. La régénération des forêts basses et des brousses pourrait, en outre, créer des possibilités pour du bio carburant de deuxième génération, à partir des ressources ligneuses. Dans la mesure où le carbone deviendrait une marchandise échangeable, il y aurait également place pour des plantations essentiellement destinées à la séquestration du carbone. La fonction énergétique de la forêt devrait pouvoir être réduite en raison des effets négatifs des prélèvements de bois de feu. L'usage du gaz, là où il est accessible, constitue une bonne réponse dans le court-moyen terme. En longue durée, cette ressource devrait cependant être remplacée par des énergies alternatives comme le biogaz, les chauffages solaires, ou encore par une électricité produite par de petites implantations d'énergie solaire ou éolienne, sans oublier le recours à la traction animale

#### • **Changement climatique et problématique des territoires "mutants"**

Le changement climatique va transformer les paramètres bioclimatiques dans un nombre considérable de territoires. Ces paramètres définiront les *conditions futures de l'utilisation des sols* dans un délai que l'on peut déjà situer à l'horizon de vingt ou trente ans, et même peut être moins. Dans les cas les plus nombreux, il sera nécessaire de reconverter les agricultures qui se sont déjà étendues, de façon destructrice, dans des zones peu favorables aux cultures et qui deviendront stériles avec la péjoration des conditions du milieu. Les terres que l'on pourra continuer à cultiver, devront, pour leur part, faire l'objet de nouvelles pratiques pour une meilleure adaptation au changement climatique, notamment en ce qui concerne les économies d'eau en milieux arides et l'adaptation aux irrégularités des nouvelles périodes végétatives. Une option pour une exploitation durable des ressources en terres, suggérerait que les espaces pastoraux, utilisant des parcours naturels restaurés et des espaces de forêt basse ou de brousses soient gérés en respectant des rotations et des périodes d'utilisation par les animaux. Les forêts de production devraient être protégées et étendues, dans la mesure du possible. Une importance considérable devrait être donnée aux parcours, aux espaces boisés, aux cultures en terrasse, dans la mesure où ils conditionnent le contrôle de l'érosion et la régulation de flux hydriques, devenus plus irréguliers et moins abondants. Les aires protégées et les réserves de biosphère devraient constituer des composantes fortes de la gestion des territoires, en particulier parce qu'elles servent d'exemples de gestion agricole et pastorale responsabilisée.

On ne pourra plus, comme on l'a fait jusqu'à aujourd'hui, fonder une vision à long terme sur l'appréciation des potentialités actuelles des territoires. Ceux-ci, en effet, connaîtront des mutations et on ne pourra pas agir sans une connaissance anticipée de ces changements. La leçon évidente que l'on en tire concerne le besoin incontournable d'instruments scientifiques permettant de connaître les évolutions à venir et surtout, pour pouvoir guider l'action, d'effectuer des *typologies des changements probables* à l'échelle des petites régions humaines. Ces instruments ne seront cependant utiles que s'ils permettent de faire des hypothèses applicables à l'échelle locale et surtout à l'échelle des territoires des communautés rurales.

La typologie fera apparaître une classification des territoires locaux selon les risques et les modalités des changements encourus. Les territoires les plus privilégiés seront ceux qui bénéficieront d'une amélioration de leur environnement productif. Une autre catégorie de territoires sera caractérisée par une relative stabilité mais avec la nécessité d'une adaptation à des contraintes nouvelles (aridité plus forte, précipitations plus fortes, récurrence des sécheresses, etc.). Une autre catégorie de territoires connaîtra des conditions nouvelles qui impliqueront des mutations substantielles du système de production, en particulier en raison de l'aridification. D'autres territoires n'auront plus de futur pour la sédentarité et devront retourner à la production pastorale ou à la forêt. D'autres territoires, enfin, seront abandonnés. De nombreux territoires entreront ainsi dans des processus de mutation, ils vont devenir, au cours des prochaines décennies, des "*territoires mutants*".

Chaque type de territoire aura sa résilience propre. La capacité d'adaptation au nouveau contexte climatique dépendra du potentiel reproductif, mesuré en termes de biomasse, de biodiversité et de potentiel végétatif. Les niveaux de résilience que l'on pourra atteindre, dépendront donc du degré de dégradation atteint lorsque des pratiques de gestion durable pourront être mises en œuvre. Plus tôt on aura commencé, plus les mesures de gestion durable des ressources en terre et en biomasse seront profitables à l'écosystème et à la production. Le grand risque est évidemment celui de l'exploitation excessive et minière des ressources au fur et à mesure de la dégradation des conditions climatiques et des sols. L'anticipation, sur la base d'une typologie scientifique est donc à la fois la condition pour limiter les irréversibilités et la condition pour, le plus tôt possible, mobiliser une conscience collective et jeter les bases d'une gestion durable des ressources en terres et en biomasse dans un contexte d'adaptation aux conditions nouvelles du climat.

Ces constats montrent à quel point il faudra revoir les méthodes de programmation de la gestion des territoires et les modèles de vision de leurs futurs. Le défi, en termes de connaissances scientifiques et de sensibilisation des gouvernements sur l'urgence de l'anticipation, est considérable. C'est là une tâche qui entre pleinement dans les attributions de l'UNCCD. Des activités ciblées de son Secrétariat pourraient contribuer. L'accent doit, à cet égard, être ciblé sur les terroirs des communautés locales qui utilisent la plus grande partie des terres de la planète et sont, du fait des effets négatifs de leurs stratégies de survie, parmi les principaux acteurs de la dégradation de ces ressources.

- **La concurrence spatiale de la production alimentaire et des agro carburants**

Les tendances actuelles de développement des biocarburants pourraient avoir des implications non négligeables sur les politiques de gestion rationnelle des terres. Dans les pays du Nord, leur extension spatiale concerne, essentiellement des terres céréalières dont la production est soustraite à la consommation alimentaire. Au Brésil, l'occupation des terres par les biocarburants concerne des superficies déjà plantées en canne à sucre mais aussi, de plus en plus, de nouvelles terres défrichées à cette fin. Dans les pays tropicaux d'Afrique et d'Asie, par exemple, au Nigeria, en Malaisie, l'extension des superficies se fait par la création de plantations de palmier à huile, d'arbustes et de buissons porteurs d'huiles non comestibles, comme le *jatropha*. Ces plantations se font aux dépens des superficies de brousses et de forêts, quand elles n'empiètent pas, aussi, sur les terres de culture familiale. Les effets pervers de ces cultures en raison de leur concurrence avec les productions alimentaires (en Europe et aux Etats-Unis) et de leur impact sur l'environnement (Malaisie, Brésil) ont été dénoncés, bien qu'avec précautions, lors de la Conférence sur la sécurité alimentaire organisée par la FAO en juin 2008. L'expérience montre que les agro carburants concernent surtout de très grandes entreprises et qu'ils ne peuvent que difficilement constituer une nouvelle opportunité de production pour la petite agriculture. Les pressions qui s'exerceront sur la sécurité alimentaire de la planète invitent les décideurs à reconsidérer l'option des agro carburants. Leur place dans une utilisation optimale des terres doit être appréciée en tenant compte des politiques de production alimentaire, de restauration des sols dégradés et de protection de l'environnement.

- **La réduction des émissions provenant des sols et de l'agriculture**

Les options de gestion rationnelle des territoires devront prendre en compte leurs effets sur la réduction des émissions de carbone. Les sols et son couvert végétal ont un rôle fondamental dans la séquestration du carbone. Leur restauration et leur protection permettrait de limiter les pertes dues à la dégradation et d'augmenter la quantité de carbone stocké dans le sol. L'augmentation du carbone dans le sol augmente sa fertilité, sa capacité de rétention des eaux et elle réduit les risques d'érosion. On a estimé que si les sols dégradés étaient restaurés, ils pourraient séquestrer 0,4 à 0,6 Gt de carbone chaque année.

## 3. LA MAITRISE RESPONSABLE DES TERRITOIRES: LA REPONSE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

### 3.1. La “gouvernance territoriale”, clé du combat contre la désertification et la dégradation des terres et des eaux

Le combat pour restaurer les terres désertifiées et dégradées, pour adapter les activités des ruraux au changement climatique et pour en atténuer les effets concerne des superficies considérables, des millions de km<sup>2</sup>, il est ainsi un combat contre l'*espace*. Il est aussi un combat contre le *temps* car les points de non retour se rapprochent. Mais il est surtout un combat avec les *nombres*. Aucune stratégie globale en effet ne peut être envisagée si elle n'est pas mise en pratique par les milliards d'êtres humains qui vivent dans les régions rurales de la planète. Les stratégies, techniquement possibles, n'ont de chances de réussite que si ces milliards d'êtres humains apprennent à gérer durablement les ressources en terres et en eau des écosystèmes, que s'ils adoptent d'autres pratiques de production agricole, d'autres technologies énergétiques, que s'ils transforment leurs modèles de consommation,

Des changements aussi profonds ne sont possibles que s'ils prennent appui sur le partage, à une échelle immense, d'une même perception de l'intérêt et de la responsabilité collective. Ils ne sont possibles que si cette perception collective se traduit en millions de décisions décentralisées et participatives. Or cela n'est envisageable qu'avec des progrès de la démocratie, qu'avec des formes de gouvernance fondées davantage sur l'équité et l'éthique, qu'avec des systèmes politiques qui donnent une voix aux populations locales les plus vulnérables. Ce constat suggère que la “bonne gouvernance” est la clé du combat pour la défense de l'environnement.

La lutte contre la dégradation des terres et des eaux et leur gestion durable, les processus d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, l'amélioration de la productivité de l'agriculture et de l'élevage, la bonne gestion des espaces forestiers ont en commun d'avoir une même *base territoriale*. Les acteurs qui occupent ces territoires, et dont dépendent les processus, positifs ou négatifs, de l'usage qui est fait de l'environnement, s'inscrivent, eux-mêmes, dans des formes d'organisation sociale ou politiques qui se structurent selon l'échelle des territoires.

Tous les niveaux de l'organisation sociopolitiques des territoires jouent un rôle dans la mise en œuvre des politiques de développement de l'économie et de la gestion environnementale. Il existe cependant des niveaux plus importants que les autres car c'est à cette échelle que les acteurs sont le plus directement en relation avec les ressources des territoires et leur exploitation, Ces niveaux sont ceux des *territoires locaux* et des “*terroirs*”. Ces niveaux sont déterminants car un territoire local est une *interface* entre un milieu (et ses ressources) et l'organisation sociale des populations qui y vivent et l'utilisent. Cette organisation reflète des formes différenciées, plus ou moins développées, de *gouvernance locale*.

La *gouvernance locale des territoires* traduit la relation entre les acteurs et leur espace social et biophysique. Ses progrès et sa pertinence constituent une réponse politique aux défis écologiques et à ceux du développement économique qui en dépend. L'amélioration de la gouvernance des *territoires locaux* se fonde sur une *participation responsable* des acteurs locaux concernés. Elle repose sur une notion de *pacte écologique* que l'on associe à l'idée d'une gestion de progrès et de conservation de la biosphère considérée comme un *bien public* de l'humanité. Cette approche donne tout son sens au concept d'*écodéveloppement*. Les progrès réalisés dans la *gouvernance locale des territoires locaux* sont, de ce fait, appelés à être les marqueurs les plus concrets de l'efficacité des réponses données aux défis de la lutte contre la dégradation des sols, des eaux et de la biomasse et de ceux de leur gestion durable.

Le concept de *gouvernance locale des territoires locaux* n'est pas nouveau dans la réflexion stratégique et l'expérience de l'UNCCD. Ce concept est explicitement mentionné dans la Convention, tout particulièrement dans son Annexe 4 relative à l'Afrique. Les principes en ont été repris et développés lors d'un Symposium International sur les Programmes de Développement Locaux (*Local Area Development Programmes*), organisé à Rome, en 1996, par le Secrétariat de l'UNCCD et le FIDA. Ce Symposium avait pour objectif de stimuler la réflexion sur les programmes d'action intégrés à l'échelle des territoires locaux et sur leur interrelation avec la gouvernance décentralisée et participative.

Depuis, de nombreux projets, le plus souvent dispersés et à petite échelle, ont confirmé la pertinence de cette approche et son intérêt pratique. Dans le même temps, des progrès substantiels ont été réalisés en matière de

politiques décentralisées, de *gouvernance locale* et de développement territorial. Cependant, comme le montre, en particulier, la décennie d'expérience de l'UNCCD, ces résultats n'ont pas suffisamment convergé pour promouvoir une prise de conscience dynamique et généralisée ainsi qu'une reconnaissance politique indiscutable, de la nécessaire relation entre gouvernance locale, développement territorial et gestion durable des terres et des eaux. C'est ce constat qui a conduit l'UNCCD, à réaffirmer ces principes dans sa Stratégie décennale et à actualiser ses réflexions de 1996 pour en faire un outil d'aide à la réflexion politique et programmatique des Pays Parties concernés.

### 3. 2. Le développement territorial, une approche en ascendance

Les réflexions de ces dernières décennies sur la gestion de l'environnement mettent, toutes, en évidence à la fois la diversité et la complexité des besoins de développement économique et environnemental des aires rurales et, par ailleurs, la nécessité d'y répondre par des approches dites "intégrées" (également qualifiées de "holistiques"). Le concept d'intégration appartient à une problématique de développement déjà ancienne mais l'usage immodéré que l'on en a fait sans résultats probants, l'a considérablement dévalorisé. L'examen de ces échecs montre que les intégrations ont failli parce qu'elles étaient conçues et mises en œuvre de façon trop théorique ou technocratique et qu'il leur manquait une dimension essentielle, celle de la prise en compte de son fondement "socio politique". La problématique des territoires interpelle fondamentalement la relation entre les acteurs et les espaces dans lesquels ils formulent et réalisent leurs projets de développement. Elle renvoie à des notions d'identité, de gouvernance, de participation mais surtout à une notion d'intérêt commun. Ces constats conduisent à reposer la problématique du développement rural dans le cadre élargi de la "*gouvernance locale*" et du "*développement territorial*".

Cette proposition ne fait cependant que rejoindre un courant de pensée qui tend de plus en plus à s'affirmer dans les politiques de développement. Le PNUD et la Banque Mondiale se sont prononcés sur le *développement territorial* en considérant que cette approche politique permettait de conceptualiser un "processus de développement qui serait fondé, à la fois, sur la participation et le développement durable des territoires". Pour donner une base opérationnelle à ce concept, ces deux institutions ont créé un *Joint Committee for Territorial Development*. Le PNUD, par ailleurs, a organisé en mars 2007, la première "*Convention internationale pour une approche territoriale du développement*", ("*for territorial development*"). Le PNUD définit ainsi son approche conceptuelle: "*l'approche territoriale du développement se fonde sur la notion d'intérêt partagé et l'implication de la société civile; elle se propose de faciliter la mise en œuvre de projets dans une perspective de développement durable, et de privilégier les valeurs de solidarité, de démocratie et de respect de l'autre. Comme le montre l'expérience, le système des Nations Unies peut favoriser et amplifier le développement local en articulant sur les territoires les actions de coopération des partenaires internationaux, régionaux et locaux*".

La FAO, mesurant les résultats décevants de plusieurs décennies de soutien au développement rural, met également en avant une "*approche de développement territorial*. Elle part du constat des asymétries du pouvoir en milieu rural et d'une crise de légitimité. Elle souligne la nécessité d'une approche multidimensionnelle de la gouvernance avec de nouveaux acteurs. Les territoires, selon la définition du BIT, que reprend la FAO, correspondent à "l'espace que les populations concernées occupent ou utilisent". L'approche préconisée se propose de "promouvoir une vision négociée et concertée du développement territorial, conçue avec les acteurs concernés". La négociation doit permettre la prise en compte des situations conflictuelles et déboucher sur une agrégation des divers intérêts représentés. Les accords doivent être légitimés socialement, faciliter l'intégration des processus de développement territorial et favoriser la "*bonne gouvernance*". La mise en place d'un instrument de *médiation territoriale* est considérée comme un préalable à toute initiative de mobilisation des acteurs. L'information, la compréhension réciproque, le dialogue et la formation constituent les points de départ des processus de négociation.

Elle recommande une approche ascendante avec une dévolution d'un pouvoir décisionnel aux groupements locaux. Les programmes agricoles de développement rural doivent en effet être conçus pour des *territoires sous régionaux clairement identifiés*.

L'Union Européenne prend position sur le développement territorial lorsqu'elle définit sa *stratégie de développement rural* dans le cadre de la nouvelle réglementation de son fonds européen agricole de développement rural (FEADER) Les programmes de développement rural doivent en effet être conçus pour des *territoires sous régionaux clairement identifiés*. Le volet LEADER du FEADER prône une approche ascendante avec la dévolution d'un pouvoir décisionnel aux groupements locaux. Les programmes sont mis en œuvre sur la base d'un partenariat public-privé. Ils doivent privilégier une approche multisectorielle fondée sur interaction des ac-

teurs et projets dans les différents secteurs de l'économie locale. Ils doivent comporter des apports novateurs et favoriser les projets de coopération. Les projets LEADER de l'UE montrent que cette stratégie tend à être effectivement mise en œuvre dans de nombreuses régions européennes et qu'elles contribuent à l'émergence d'une conscience du "développement territorial". Les autres volets du FEADER (les plus importants en termes de financement) permettent de financer une approche territorialisée de développement agricole et forestier.

L'expérience de l'Amérique Latine montre également cette "montée en puissance" des politiques se rattachant au développement territorial. Cette région du monde est en effet familiarisée depuis longtemps avec les approches de développement local qui sont de plus en plus mises en pratique dans des projets de développement. En 2004, à l'occasion d'un séminaire organisé par la FAO et la Banque Interaméricaine de Développement, la problématique du développement territorial comme nouvelle approche du développement rural a été pleinement posée dans sa dimension politique. Ce séminaire, constatant les nombreux échecs des politiques de développement rural et de lutte contre la pauvreté, a mis en avant la nécessité d'un "développement territorial comme base du développement rural". On doit, dans ce contexte, mentionner la Constitution de la république de l'Equateur, promulguée en septembre 2008, qui est la première à reconnaître les droits et les devoirs des citoyens sur l'environnement. Dans sa section VI, elle décrit le "Cadre de développement de la société" (*"Development Framework"*) et, dans sa section VII, les rapports entre "*bien être et ressources naturelles*" (*"Well being and Natural resources"*). Cette section inclut, en particulier, un chapitre sur la biodiversité et la gestion des ressources naturelles.

L'Afrique a, pour sa part, expérimenté un nombre considérable de projets de développement villageois, selon des approches multiples, généralement propres à chaque bailleur de fonds. Les expériences de *développement des terroirs villageois* représentent probablement l'approche la plus directement concernée par les actions participatives pour une meilleure gestion des terres. Les leçons en sont précieuses pour les politiques de développement local associées à la conservation de l'environnement. L'Asie n'est pas en reste, particulièrement en Inde où l'institution communautaire du *panchayat* a servi de référence pour une politique de grande ampleur de développement participatif. Les expériences de développement territorial sont également nombreuses dans les pays Nord et Sud du bassin méditerranéen, comme le montre l'étude régionale du CIHEAM/ Plan Bleu de 2008.

Toutes ces convergences mettent en évidence un changement de paradigme et elles marquent une nouvelle compréhension des problématiques du développement agricole et rural et de la gestion de l'environnement. Il y a encore deux décennies, le développement rural était compris comme correspondant aux services et infrastructures que le développement devait apporter pour améliorer la capacité productive et les conditions de vie des agriculteurs. C'est cette compréhension qui fut à la base de la première génération des projets intégrés de développement rural. Dans un deuxième temps, le développement rural fut entendu comme une politique intégrée dont l'objectif majeur était de combattre la pauvreté rurale et lutter contre la marginalisation des régions défavorisées. Ce fut cette compréhension qui sous-tendit, et sous-tend encore, la seconde génération des projets intégrés de développement rural. La prise en compte des problèmes posés par la gestion de l'environnement est venue apporter une nouvelle dimension à la réflexion sur le développement rural. Alors que précédemment, le territoire n'était que le support administratif des actions sectorielles du développement rural, avec les approches environnementales, il est devenu un sujet en soi ainsi qu'une plateforme de rencontre avec les acteurs du territoire.

Mais c'est l'émergence d'une vision de la ruralité fondée sur une multifonctionnalité et intégrant l'environnement qui a contribué le plus à une compréhension territorialisée du développement agricole et rural. Cette évolution a commencé en Europe, il y a plus de deux décennies mais les interrogations qu'elle pose, ont, depuis, gagné de plus en plus les pays du Sud. Par étapes successives, l'inclusion du développement agricole et rural et de l'environnement dans le développement territorial s'est ainsi imposée comme un nouveau paradigme. Le développement rural est devenu, ou est en passe de devenir, indissociable du développement local, de l'aménagement du territoire, de la gestion de l'environnement, de la démocratisation et de la *gouvernance* locale. Les multiples expériences de ces dernières années montrent l'importance décisive, dans les échelles des territoires locaux, des territoires utilisés par les communautés locales, les "terroirs". Tous ces axiomes trouvent dans l'UNCCD une enveloppe législative globale tout à fait adéquate, ratifiée par les parlements de 194 pays. Comment mieux en faire usage ?



### 3.3. La “gouvernance territoriale locale”, un concept socio politique

La loi apporte le cadre dans lequel se gère la puissance publique lorsqu'elle se veut éthique. L'UNCCD apporte aux Etats Parties qui veulent en exploiter le potentiel, un cadre facilitateur pour une gouvernance efficiente des ressources naturelles.

La “gouvernance” fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. La gouvernance repose sur des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans être dirigé par l'État, bien qu'en collaboration avec lui. Cette définition, qui est largement acceptée, donne un sens élargi au concept de gouvernance. Elle substitue en effet une nouvelle compréhension de rapports sociaux et politiques à la compréhension qui voyait essentiellement dans la “gouvernance”, les qualités du “bon gouvernement”. Appliquée aux gouvernements locaux, la *bonne gouvernance* se qualifie par sa *légitimité*, sa *représentativité*, sa capacité de *transparence* et sa “*redevabilité*”<sup>2</sup>

La *gouvernance territoriale locale* doit donc être comprise comme un *concept socio politique*. Elle a une signification plus large que celle de la prise en compte d'une base géographique dans laquelle prennent place les actions de développement local. Elle sous entend la référence commune à un espace dans lequel se projettent des acteurs concernés (ou potentiellement concernés) par son développement intégré et sa gestion durable. Parce qu'elle se réfère à une notion d'*intégration*, le concept de territoire sous entend, à la fois, une dimension *socio politique*, une dimension de *développement* et une dimension *environnementale*.

La *gouvernance territoriale locale* est un processus fondé sur la mobilisation progressive des acteurs et sur l'émergence de leaders et de porteurs de projets. Elle se propose aussi d'introduire des formes de participation des femmes et des jeunes et de créer une certaine conscience de groupe. Les institutions d'aide y voient l'amorce de processus “*d'empowerment*”, ce qui doit être entendu comme un processus “*d'autonomisation*” au sein du milieu rural, c'est-à-dire comme une promotion des capacités individuelles et collectives. Elle concerne en général des territoires proches des acteurs, qui sont, selon les cas, des communautés rurales, des communes, des petites régions.

La ligne directrice est d'amener des acteurs vivant dans un même territoire et s'y identifiant, à faire le *diagnostic de ce territoire* et à élaborer et partager une *vision commune de son futur*, cette vision servant de cadre pour des *projets et des programmes d'action individuels et collectifs*. Elle engage les acteurs dans des mécanismes permettant de faire converger les projets avec les nécessités imposées par les transformations de l'environnement. La *gouvernance territoriale locale* correspond à un changement d'échelle, elle se situe à l'échelle du local, elle se rapproche des acteurs de base. Elle substitue aux directives des politiques globales l'action directe des acteurs sur leur développement et sur la gestion de leur environnement. Elle est, en même temps, le point de départ des démarches ascendantes, celles qui rattachent l'action et les réalisations au discours politique et aux stratégies nationales.

La gouvernance locale est aussi un *jeu de redistribution des pouvoirs* des acteurs impliqués. Elle est en effet un puissant moyen pour consolider des pouvoirs en place ou pour en faire émerger de nouveaux. Le fait que ces deux tendances se manifestent le plus souvent en même temps doit être vu non pas comme une difficulté mais au contraire comme un facteur de dynamisation des processus territoriaux.. Mais il faut, tout d'abord, éviter le schéma simplificateur qui mettrait les élites en place du côté du *statu quo* et les élites émergentes du côté de l'innovation. Lorsqu'un *projet de territoire* se met en place, tous les acteurs tendent à se positionner par rapport à des opportunités qu'ils apprécient, d'abord, par rapport à leur intérêt personnel. La question est de savoir ce que chacun peut gagner ou perdre en termes de pouvoir politique (lorsqu'il s'agit d'élus ou d'administrateurs), en termes de profit économique (lorsqu'il s'agit d'entreprises), en termes d'espace social (lorsqu'il s'agit d'associations), en termes de situation personnelle (lorsqu'il s'agit d'individus ou de familles). Ces manifestations de l'intérêt personnel doivent être mises en balance avec les exigences du développement collectif.

La *gouvernance territoriale locale* est un concept fédérateur. Elle prend en compte toutes les ressources de l'espace territorial et toutes les interactions urbain/rural. Elle vise à promouvoir une approche collective autour

---

2 On doit cette terminologie aux canadiens qui ont ainsi traduit le terme anglais d'*accountability* qui n'avait pas d'équivalent en français. La *redevabilité* exprime le devoir, pour les gouvernants, de rendre compte de leur action à leurs mandants. Ce terme fait désormais partie du vocabulaire politique du Canada francophone et il a été, par exemple, introduit dans le vocabulaire politique de la Tunisie.

d'un *projet de territoire*. La mise en œuvre se fonde sur des notions de *contrat de territoire* et sur la mise en place d'un *processus partenarial et participatif* inscrit dans la longue durée. Sa finalité est de valoriser les potentialités naturelles, culturelles et humaines pour un développement économique dans un contexte de *compétitivité*, de *durabilité* et de progrès du *développement humain*.

## “L`approche territoriale du développement ” du PNUD

L'approche territoriale du développement et sa gouvernance, ne peut se faire qu'autour de ceux qui en ont reçu le mandat et à qui a été déléguée la responsabilité de gestion du territoire et de son aménagement. Ces prérogatives sont celles des pouvoirs décentralisés et déconcentrés qui constituent l'interface incontournable entre le local (qui représente les individus, les communautés et la société civile) et le global qui relève des États et des organisations internationales. Les collectivités territoriales sont à la jonction de ces deux contextes d'action. C'est, principalement, à leur niveau que se peuvent se développer les formes opérationnelles de la gouvernance territoriale.

Le PNUD part du constat des insuffisances des politiques actuelles en matière de gouvernance territoriale :

La mise en œuvre des stratégies nationales est entravée par le manque d'association des acteurs locaux dans la conduite des politiques:

La mise en œuvre, prédominante, de politiques sectorielles entrave l'élaboration de véritables stratégies d'aménagement du territoire

L'amélioration de la gouvernance locale se heurte à la multiplication des acteurs de la solidarité qui interviennent sur les territoires. Leurs actions souffrent d'un manque cruel de coordination:

L'expérience montre qu'il faut dépasser l'approche-projets actuelle au profit d'une approche-programme

Le caractère transversal de nombreux enjeux actuels (changements climatiques, nouvelles technologies, accès aux services essentiels, alimentation, etc.) nécessite la conjonction des efforts. Il appelle la constitution d'un *large partenariat* associant l'ensemble des secteurs et l'ensemble des acteurs concernés. Le territoire constitue l'échelle pertinente d'un tel partenariat. Le territoire, en effet, constitue à la fois le lieu de mise en œuvre de politiques d'aménagement (ces politiques étant elles-mêmes de nature transversale) et le point de rencontre des différentes parties susceptibles de travailler de façon conjointe. La *gouvernance territoriale* est, de la sorte, un exceptionnel espace d'apprentissage de la gestion de la complexité

Le “*territoire*”, lieu de partenariats par excellence, est reconnu par le PNUD comme devant constituer la “*brique de base*”, le socle, des formes de la gouvernance du futur. Le PNUD a, dans cette perspective, développé une approche-programme intitulée “*approche territoriale du développement*”. Cette approche se propose de :

*Renforcer les capacités des autorités régionales à formuler leur propre politique de développement*, sur la base de processus participatifs visant à consolider les interventions des différents acteurs locaux ;

*Consolider l'articulation verticale* entre les politiques établies au niveau national et les activités menées par les acteurs intervenant au niveau local ;

*Endiguer les phénomènes de duplication, de dispersion et de fragmentation des activités sur chaque territoire*, principalement en mettant ces activités en cohérence avec une stratégie établie localement et en valorisant les contributions de chaque partenaire.

Ces actions ne peuvent être menées que dans un *cadre de gouvernance et de partenariats*. Pour le PNUD, le partenariat doit se constituer selon trois modalités :

**Un partenariat multi-niveaux** (établissement de relations de travail et de collaboration fluides entre les parties prenantes au niveau local, régional, central, et international)

**Un partenariat multi-secteurs** (articulation des activités menées par les différents secteurs en vue de l'établissement d'une politique cohérente au niveau d'un territoire)

**Un partenariat multi-acteurs** (coordination de l'ensemble des acteurs intervenant dans un même domaine dans un même territoire - acteurs nationaux mais aussi acteurs soucieux de mener des activités de solidarité).

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a mis en place, à Genève, une plateforme pour les partenariats innovants. Celle-ci se propose de créer et renforcer des *alliances stratégiques et opérationnelles avec les collectivités territoriales*. Depuis septembre 2005 plusieurs résultats tangibles ont déjà été atteints.

### 3.4. La reconnaissance des territoires et l'identification au territoire

Le territoire ne se réduit pas à une fonction de support géographique d'une activité productrice. Il ne se ramène pas, non plus, à un espace à aménager et dans lequel il s'agit de localiser des infrastructures, des routes, des zones nouvelles d'habitat. Le territoire est plus que cela et sa finalité se juge par la nature de son *projet*. Les expériences montrent cependant que le projet peut avoir des configurations multiples. Selon sa configuration, en effet, il est ou non, ou peu, "porteur de territoire"

Mais comment déterminer "*l'espace local*" correspondant le mieux aux convergences humaines, sociales et économiques sur lesquelles peuvent se construire des dynamiques de développement local? Cette question n'a pas de réponse simple car les acteurs des sociétés complexes sont toujours impliqués dans des activités correspondant à une multiplicité d'échelles territoriales. Les acteurs agissent en prenant des décisions mais selon l'objectif recherché, ils doivent se référer à des compétences et des prérogatives se situant à différents niveaux d'organisation spatiale. La territorialisation de l'espace vécu forme ainsi un dessin à contours multiples dans lequel se rencontrent des espaces d'instances hiérarchisées et des espaces d'appartenance sécants mais aussi des espaces évolutifs et changeants. L'espace vécu des acteurs a, de ce fait, une géométrie à la fois variable et multidimensionnelle. Toute la question est alors d'apprendre à reconnaître les concentrations d'instances et d'appartenance les plus denses et dans lesquelles les intérêts des acteurs se rencontrent avec suffisamment d'intensité pour que l'on puisse y trouver une signification et des raisons pour un *projet de territoire* collectif. Ces concentrations dessinent les contours de "*l'espace local*".

L'*échelle locale* joue un rôle particulier pour configurer l'identité d'un territoire. Celle-ci correspond, en gros, à l'ensemble des perceptions collectives qu'ont ses habitants de leur passé, de leurs traditions et de leur savoir-faire, de leur structure productive, de leur patrimoine culturel, de leurs ressources matérielles, de leur avenir, etc. Il ne s'agit pas d'une identité exclusive et univoque, mais d'un ensemble complexe intégrant une multitude d'identités propres à chaque groupe social, à chaque lieu, à chaque centre de production spécialisé, etc. Cette identité "plurielle" n'est pas immuable, elle peut au contraire évoluer, se renforcer, se moderniser. L'expérience montre cependant que l'identité par rapport au "local" tend à avoir une importance particulièrement forte en raison de sa correspondance avec le territoire prééminent du "vécu".

Les acteurs sociaux interagissent et décident dans des cadres territoriaux où se rencontrent leurs intérêts communs ou leurs conflits. Ces cadres territoriaux sont pluridimensionnels, ils vont en effet de la nation au village. A chaque échelle, ils ont ou non des correspondances avec des structures institutionnelles ou administratives, des structures politiques, des formes diverses de solidarité sociale. Ces niveaux de l'organisation sociale et politique ont ou non les moyens de décider et d'agir, ils ont ou non (ou dans une mesure variable) une capacité de gouvernance. C'est à l'échelle du local et de l'espace vécu que ces exigences sont le plus fortement ressenties et partagées par le corps social.

La première condition pour reconnaître un espace local pose le territoire comme un "*espace d'appartenance*", c'est-à-dire comme un espace auquel une population s'identifie ou peut s'identifier. L'appartenance au territoire traduit une double relation, celle d'une population donnée avec l'espace dans lequel elle vit, et celle des individus entre eux. Elle est donc une forme de lien social en même temps qu'un facteur d'identité. Mais la géographie sociale montre que cette appartenance est multiple. Un individu appartient en même temps à plusieurs espaces. L'expérience semble cependant montrer qu'il ne peut pas y avoir de politique territoriale durable sans une appartenance territoriale, que celle-ci soit héritée ou à construire. Idéalement, un territoire d'appartenance ne devrait exister que s'il est auto défini par la population qui s'y reconnaît. Mais une telle affirmation n'a pas de raisons de se manifester s'il n'y a pas de "*besoin*" de territoire. Le développement territorial crée ce besoin parce qu'il invite une population à entrer dans un processus. Il repose la problématique de l'identité en dynamisant une interrogation nouvelle sur le territoire et sur sa "personnalité territoriale". Le projet, en effet, refonde la notion d'appartenance en la resituant par rapport à un processus d'action. Ses "performances", ses réussites créent de nouvelles options d'identification au territoire.

La seconde condition privilégie, dans la multi dimensionnalité des territoires, l'échelle de *l'espace local*. Cet espace est en effet celui où se rencontrent les plus fortes convergences entre les intérêts des populations et les spécificités du territoire. L'échelle locale est généralement reconnue comme pertinente pour affronter de façon intégrée les problèmes de gestion les plus difficiles du développement territorial, de l'aménagement du territoire et de la gestion durable de l'environnement. Le développement rural durable est nécessairement associé au concept de territoire. L'acceptation la plus connue du concept de développement durable est celle de la bonne gestion des ressources naturelle et d'un combat continu pour enrayer la dégradation de l'environnement (le fameux postulat de la terre transmise aux générations futures). On doit cependant sou-

ligner que le développement durable ne se réduit pas à une bonne gestion des ressources mais qu'il inclut aussi des "changements de trajectoires" et un "découplage" de la productivité et de la pression humaine sur les ressources naturelles. L'écosystème terrestre fournit à la biosphère des services marchands et non marchands. Le développement durable doit assurer le maintien ou l'amélioration de ces services. Mais le concept de développement durable doit aussi être compris en termes de développement sociétal. Le bien être des individus dépend de l'accès à une panoplie de services (sécurité, accès à la nourriture, à l'eau et au logement, accès aux services d'éducation et de santé; liberté de choix au sein de la société). La satisfaction durable de ces services est étroitement dépendante de la bonne gestion de l'environnement.

Le point de rencontre se situe dans les espaces où interagissent et décident les membres des corps sociaux, devenus, de fait, les principaux responsables de l'amélioration ou de la dégradation de leur environnement et de leur bien être. Ces espaces sont, bien évidemment, pluridimensionnels, selon l'échelle des problèmes rencontrés, mais ils ramènent le développement durable à des notions de territoire. Les échelles de l'espace local sont à cet égard, les plus pertinentes. C'est cependant à l'échelle des communautés rurales, des villages, des communes que l'on peut le mieux gérer les problèmes de la gestion de l'environnement. C'est, en raison des droits fonciers, individuels ou collectifs, à l'échelle de leurs terroirs que l'on peut le mieux responsabiliser les acteurs et trouver des compromis sur la gestion des ressources naturelles.

L'espace local doit avoir une cohérence territoriale, il doit pouvoir être un espace de convergence de la multifonctionnalité d'un territoire. Il doit aussi être un espace potentiel de cohésion sociale, il doit donc être proche de ses structures représentatives. Il doit, par ailleurs, avoir une certaine dimension spatiale, englobant suffisamment de fonctions pour qu'il puisse être un espace réellement vécu par sa population. Il doit, de la sorte, articuler nécessairement le rural et l'urbain, les villes pôles et les bourgs ruraux. L'espace local, cependant, ne doit pas être trop grand car il risque, en s'étendant, de perdre sa cohérence territoriale et sociale. L'espace local doit aussi être "inclusif", il doit en effet inclure des unités plus petites qui ont leurs propres logiques territoriales, les villages, les communes, les structures intercommunales. A son autre extrémité, il doit pouvoir s'articuler avec des structures politiques et administratives d'échelle supérieure. L'espace local est ainsi marqué par des convergences centripètes et, en même temps, par une multi dimensionnalité à la fois interne et externe. L'espace local, enfin, doit pouvoir évoluer en fonction des changements dans les flux économiques, de ceux de l'attractivité du tissu régional, etc.

La troisième condition se réfère au territoire comme un *espace de projet*. Alors que les deux premières dimensions sont relativement statiques (elles "existent"), la troisième inscrit le territoire dans un processus par rapport à un devenir possible. Elle donne au territoire une signification par rapport à l'action. Elle ajoute donc une notion de construction aux deux autres dimensions. Des critères univoques, comme par exemple, un découpage administratif, ou la régionalisation d'une activité sectorielle, ne suffisent donc pas pour identifier des territoires pertinents. Partant de cette base, le concept de *développement territorial* rend compte des relations et des dynamiques qui associent des acteurs à un *projet de territoire* fondé sur une vision intégrée du devenir territorial.

## 4. LE CHAMP DE L'ACTION : L'ESPACE LOCAL ET LES "TERROIRS"

La *gouvernance territoriale* a pour finalité le *développement humain* de la population d'un territoire dans un environnement géré de façon durable et dans un contexte social et économique propre à assurer une amélioration continue du bien être (santé et sécurité alimentaire, progrès des connaissances, opportunités d'emploi et d'initiatives novatrices, participation démocratique à la décision). Bien que des progrès aient été faits dans cette direction, force est de constater que, dans les pays en développement, les conditions de départ pour entrer dans de tels processus sont encore loin d'être réalisées. La pauvreté, les retards en matière d'éducation et de démocratisation, la pression humaine sur les ressources, l'insuffisance des capitaux destinés au développement sont des contraintes dirimantes. On peut certes imaginer des situations dans lesquelles les populations trouveraient les motivations et les dynamismes pour prendre elles mêmes leur destin en mains. Mais les analyses de l'évolution des sociétés montrent que de telles situations ont peu de chances de survenir spontanément. Toutes les expériences réussies montrent, au contraire, que des dynamiques de progrès social et économique aux échelles locales ne se créent qu'avec un fort impact de l'aide extérieure, sous la forme de projets ou de programmes de développement local.

Ce constat souligne une évidence bien reconnue, à savoir celle de la nécessité d'une solidarité Nord Sud et d'une augmentation massive de l'aide au développement. La dernière réunion du G 8, en juillet, s'est prononcée pour une mobilisation financière des pays riches allant dans ce sens. La première question est celle de la suite qui sera donnée à cet engagement, des doutes subsistant au vu de l'échec des mêmes résolutions prises lors des précédentes réunions. Supposant cependant que les engagements les plus récents soient suivis d'effets, la seconde question interpelle la capacité des gouvernements et des agences d'aide à mettre en pratique des approches novatrices, susceptibles d'employer efficacement les fonds de l'aide, les contributions des gouvernements et les ressources locales, humaines et financières.

On doit, le plus probablement, prendre comme hypothèse de travail, une nécessaire interaction entre des initiatives locales et des projets ou programmes de développement, en grande partie financés par l'aide extérieure et dont les moyens apporteront aux populations concernées les moyens et les motivations dont elles ont un impérieux besoin. En matière de développement territorial et de gestion durable des ressources naturelles, cette hypothèse de travail renvoie aux approches méthodologiques et politiques qui favoriseraient des synergies de progrès entre le "local" et les diverses composantes de l'aide extérieure. L'approche qui pourrait s'imposer à cet effet, pourrait être celle d'une construction du développement territorial autour d'un outil opérationnel, celui du "*projet de territoire*".

### 4.1. Le *projet de territoire*

Le "*projet de territoire*" pourrait être défini comme un cadre d'action porté par les acteurs du territoire avec, dans les pays en développement, une aide extérieure, généralement indispensable. Le "*projet de territoire*" explore des futurs possibles pour mieux concevoir les choix du présent. Il cherche à démontrer la cohérence et l'efficacité de l'action sur la base d'une projection réaliste des effets attendus. Il se construit donc par rapport à des finalités. La convergence des actions pour le développement d'un territoire est elle-même porteuse d'une construction sociale, politique, et, le cas échéant, institutionnelle. Il est nécessaire de bien préciser que cette notion de "*projet*" exprime une idée de cadre conceptuel du développement territorial. Elle ne doit pas être comprise dans le sens d'une opposition opérationnelle entre "projets" et "programmes". Un "*projet de territoire*" peut aussi bien être réalisé par des "programmes" (notamment lorsque des institutions de financement multilatérales interviennent) que par des "projets", en grappes ou successifs, (en particulier, lorsque interviennent des individus ou des groupes "porteurs de projets").

Le "*projet de territoire*" ne peut cependant exister que s'il est voulu, puis identifié par la population d'un territoire, ou, tout au moins, par les acteurs qui animent les dynamiques sociales dans ce territoire, représentants élus, élites traditionnelles, leaders professionnels locaux, notamment agricoles, animateurs des mouvements associatifs, cadres des administrations locales, etc. Mais comment peut-on vouloir un "*projet de territoire*"? Celui-ci doit en effet traduire une convergence autour d'une *vision commune*, un désir d'agir ensemble pour apporter une valeur ajoutée à la somme des initiatives individuelles des acteurs. Or la pratique sociale ne semble pas aller dans cette direction. Elle semble ne nous montrer que des comportements individuels sans aucun besoin d'une telle convergence.



Les individus, les acteurs vivent en effet dans un territoire en poursuivant des objectifs qui les mettent en compétition dans le corps social. La perception d'un devenir collectif n'est pas perçue comme une plus value. Dans les sociétés contemporaines, de plus en plus fortement marquées par l'individualisme et la réalisation personnelle, la vision collective n'a pas de place. On vit sans elle. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'un *projet de territoire* n'a pas beaucoup de chance d'émerger spontanément des dynamiques sociales existantes. Toutes les expériences montrent, en fait, qu'il lui faut un apport externe et des incitations fortes. La mobilisation des acteurs autour d'un projet collectif demande une sorte de révolution culturelle. Elle leur demande en particulier d'entrer dans une "*culture de projet*".

La promotion de nouvelles formes de *gouvernance* est une notion constitutive du "développement territorial". Celui-ci ne peut s'édifier que dans la durée car les acteurs qui y participent ne peuvent élaborer leurs rôles qu'au fur et à mesure d'un "*processus*". Les acteurs s'identifient au projet dans la dynamique d'un "processus", au fur et à mesure que la vision territoriale prend forme et que les conditions se créent pour l'émergence des projets collectifs et individuels. Ces projets se rencontrent nécessairement autour d'une idée collective de *cohérence territoriale*. Les règles, les pratiques qui permettent de gérer ce processus dans la durée doivent pouvoir s'appuyer sur des formes adaptées de gouvernance.

Les projets de territoires introduisent deux notions essentielles en matière de gouvernance. Tout d'abord, la notion de *partenariat*. La mobilisation des fonds de développement invite en effet les acteurs à opérer dans le cadre de partenariats "public privé". Cette approche est probablement la plus novatrice mais aussi la plus difficile à développer sur des bases saines d'équilibre entre les parties. Il n'est en effet pas très facile de créer des conditions de dialogue entre les administrations, les élus et la société civile. La seconde notion est celle de *contrat de partenariat*. Le contrat traduit juridiquement les engagements qui ont été négociés entre les partenaires publics et les autres acteurs. Le contrat peut être global, par exemple, un *contrat de territoire*, il peut être aussi ciblé sur les activités d'un groupe d'acteurs spécifique. La diversité des formules contractuelles et la souplesse des formes d'organisation des partenariats évitent de figer les dynamiques de participation dans les cadres statiques des structures institutionnelles. Vues avec du recul, ces formules pourraient être comprises comme les composantes d'un *pacte écologique* engageant dans un même processus de développement durable, les acteurs locaux et les partenaires extérieurs (administrations, organismes d'aide extérieure, organisations professionnelles, etc.)

Tout, dans ces processus, repose sur la capacité d'autonomie des acteurs et sur leur aptitude à trouver des compromis évolutifs. Les structures partenariales ne paraissent viables en longue durée que si elles garantissent l'autonomie des acteurs de la société civile vis-à-vis des appareils de gouvernance politique ou administrative. Les réponses sont variables, elles dépendent, en fait, de l'évolution de la politique de l'Etat en matière de décentralisation et de démocratisation. La construction du *projet de territoire* en dérive, selon des approches aussi diversifiées que les territoires. On ne peut cependant éviter de souligner que ces processus ne se mettent le plus souvent en mouvement qu'avec l'intervention d'éléments extérieurs. Le rôle des *médiateurs* et de la "*médiation territoriale*" est, à cet égard, déterminant. La "*culture de projet*" réinsère ainsi les acteurs d'un territoire dans une vision "communautaire" du territoire. Elle démontre qu'elle peut apporter une valeur ajoutée à l'inévitable concurrence des comportements individuels.

## 4.2. Le contexte opérationnel

Le champ de l'action est celui de l'*espace local* et, en matière de gestion des ressources naturelles, celui des *territoires des communautés de base*, partout où celles-ci - et c'est la situation majoritaire dans le monde - représentent les usagers primaires des ressources naturelles. Ces territoires "primaires" correspondent aux "*terroirs*" de ces communautés. Diverses approches ont été mises au point pour aider les communautés de base à élaborer et à mettre en œuvre des plans de développement territorial. La pratique de ces approches montre cependant que celles-ci ne peuvent se développer que dans un certain contexte opérationnel dont on peut identifier au moins trois grandes composantes. Tout d'abord, on engage l'action en disposant de *méthodologies appropriées* et dont la pertinence a été testée. En second lieu, on doit, presque sans exception, soutenir l'action avec des animateurs, formés de façon *ad hoc*. Ceux-ci jouent un rôle capital essentiel dans la *médiation territoriale* et dans la création d'une dynamique collective. On doit, enfin, pouvoir engager l'action en même temps qu'à d'autres échelles, se créent les bases d'un *environnement porteur* (*enabling environment*).

### • Des méthodologies appropriées et testées.

Les expériences des dernières décennies en matière de développement rural/local (et donc prenant en compte le "territoire" dans sa dimension socio politique) se sont accompagnées d'une intense expérimentation méthodologique. Il en a résulté une production considérable de manuels ou de guides. Ces contri-

butions méthodologiques sont en grande partie venues de l'extérieur et elles ont surtout servi à la mise en œuvre des projets financés par l'aide internationale. Ces méthodes ont cependant porté beaucoup plus sur les approches participatives que sur le développement territorial. Elles ont certes contribué à mettre en concurrence d'approches très diverses mais l'hétérogénéité qui en a résulté s'est avérée souvent plus nuisible que bénéfique. Les réactions nationales pour produire des méthodologies plus conformes aux besoins du pays n'ont pas été nombreuses et elles doivent être fortement encouragées.

Les méthodologies connues n'apportent que des réponses partielles aux problèmes nouveaux posés par l'élaboration de projets de développement territorial associés à la promotion de nouvelles formes de gouvernance locale. Quelques expériences ont apporté de bons éléments de réponse mais elles ont aussi montré que s'il existe des séquences méthodologiques type, on ne peut jamais transférer une méthodologie d'un pays à l'autre, d'une région à une autre, comme on applique une recette. Les insuffisances de nombreuses méthodologies de développement participatif définies selon une forme commerciale standard, sont là pour le démontrer. La mise en œuvre d'approches innovantes en matière de développement territorial implique, dans chaque nouveau contexte, une réflexion critique sur les adaptations nécessaires et une expérimentation pour tester les approches proposées. Il y a là un champ de travail énorme pour les programmes opérationnels que la Stratégie de l'UNCCD pourrait impulser.

#### • La médiation territoriale et la création d'une dynamique collective

La leçon la plus forte des approches méthodologiques du développement participatif renvoie à la problématique de la formation des hommes et à celle de l'ingénierie de proximité qui lui est associée. Ce champ est le plus nouveau car il part de l'idée que le plus important n'est pas de former des acteurs locaux aux techniques de programmation (il en faut, bien entendu) mais de les préparer à la gestion de processus internes de résolution de conflits et de concertation, à celle de la négociation avec les autres partenaires de développement, à celle, enfin, d'un engagement dans la durée conforté par l'évaluation permanente des résultats.

Ces réflexions et expériences mettent en avant une fonction nouvelle, celle de la médiation territoriale, celle-ci venant s'ajouter à l'*ingénierie du développement local*. La nécessité de cette fonction de médiation est aujourd'hui bien reconnue et elle semble bien traduire le besoin de répondre à une demande nouvelle, celle de la formation des acteurs engagés dans la gestion territoriale. La FAO qui travaille depuis longtemps sur ces questions méthodologiques, a dessiné le profil et les fonctions de ce qu'elle appelle le *facilitateur territorial*. L'important cependant n'est pas dans la dénomination mais dans les convergences qui se font pour reconnaître l'importance décisive de cette fonction de médiation territoriale. La mise au point de méthodes de formation des *médiateurs territoriaux* constitue un autre grand champ de travail pour les programmes opérationnels dérivés de la Stratégie de l'UNCCD.

#### • La promotion d'un environnement porteur

Le développement territorial se fonde principalement sur des dynamiques internes mais il se situe aussi dans un contexte global qui détermine de nombreux choix. Ce contexte peut constituer un frein mais plus il apparaît comme un environnement porteur, plus il peut jouer un rôle stimulant pour la gouvernance locale. L'une des mesures importantes, à cet égard, concerne la législation foncière et la reconnaissance des droits d'usage des populations sur leurs territoires. Ces droits, de nature coutumière, sont souvent en conflit avec le droit formel des Etats.

L'une des grandes questions sur l'environnement porteur concerne les *financements*. Les politiques d'adaptation ont un coût élevé, car toutes impliquent des investissements et ainsi que des compensations pour le manque à gagner résultant de certaines disciplines contraignantes de gestion des ressources (notamment celle des parcours). La proposition d'un *paiement des services rendus à l'environnement* se justifie par la reconnaissance de deux principes : l'environnement est un bien public et les efforts demandés aux ruraux pour le protéger doivent être reconnus par la communauté nationale. La contribution des agriculteurs à la sécurité alimentaire constitue, par ailleurs, un service qu'ils rendent à la nation. Il est juste qu'ils soient aidés lorsque les améliorations de leur production doivent prendre en compte des coûts additionnels pour la protection et la bonne gestion des ressources base.

Une autre question interpelle les conditions des financements de l'aide extérieure. Un environnement porteur plus efficient impliquerait de nouvelles approches de mobilisation de cette aide. Aujourd'hui, chaque agence ou organisation d'aide définit elle-même les conditions des financements, en accord avec ses propres stratégies. Dans une perspective de développement territorial, des convergences sont indispensables. Les programmes d'aide devraient pouvoir se retrouver, tant sur le plan des méthodes que sur celui

des conditions de financement, en cohérence avec des approches et des modèles proprement nationaux. Ce sont les plans nationaux qui doivent guider le développement et non pas les stratégies des agences d'aide.

### 4.3. L'élaboration des "projets de territoires"

L'élaboration des projets de territoires dans un contexte de gouvernance locale est une opération complexe dont les composantes varient selon les contextes écologiques, sociaux, politiques. Il n'est utile, dans cette étude, que d'en rappeler les points forts. Quel que soit le type de projet, les développeurs sont en effet confrontés aux mêmes grandes problématiques que l'on rappelle ci dessous. Les réponses, par contre, varient de projet à projet.

#### • L'identification des territoires

La première pierre pour construire un *projet de territoire* concerne, c'est évident, l'identification de la *cible territoriale*. De quels territoires s'agit-il ? Comment prend-on en compte leur multi dimensionnalité ? A quoi correspond l'espace local ? Quel est la place des espaces villageois ? Comment s'établit la subsidiarité entre les différentes échelles du territoire local ? On répond à ces questions au cours des phases préliminaires du processus. Les priorités régionales sont définies par la politique du gouvernement. Le ciblage infrarégional se décide en concertation avec les élus locaux, les échelons décentralisés de l'administration, des représentants de la société civile. Lorsque ce processus se situe dans un contexte de préparation de projet pour une agence de financement international, l'identification débouche sur la définition d'une "aire de projet", elle-même comprenant plusieurs échelles territoriales, dont, à la base, les terroirs des communautés.

#### • Les acteurs de l'élaboration du "projet de territoire.

Pendant de longues années, les projets de développement ont été élaborés par des experts travaillant pour les agences de financement, en coopération avec les administrations. Un *projet de territoire* s'intégrant à un processus de gouvernance territoriale, doit, au contraire, être élaboré par les acteurs, avec le concours de facilitateurs qui, notamment, leur suggèrent des méthodes de travail. Dans les pays développés, où le tissu représentatif, la société civile et les organisations professionnelles sont bien structurés, l'approche tend à mobiliser les leaders qui émergent du tissu social, avec une place particulière pour les "porteurs de projets".

Dans les pays en développement, de telles structures font défaut ou n'en sont qu'à des stades souvent élémentaires. C'est aux *médiateurs territoriaux* qu'il incombe de mobiliser et motiver les participants pour un engagement dans le processus d'élaboration d'un *projet de territoire*. L'expérience montre qu'au départ, on commence toujours avec les leaders traditionnels, les élus et l'administration. Mais, quand le processus est bien conduit et qu'il permet à tous de s'exprimer (ce qui n'est pas le cas dans les systèmes traditionnels), on voit progressivement se dégager d'autres personnalités, plus directement intéressées ou motivées, notamment des femmes, des jeunes, des ONG locales. Une représentation beaucoup plus différenciée en résulte et on la voit souvent se consolider lorsque sont mises en place des structures nouvelles appelées à gérer le *projet de territoire*. Les médiateurs territoriaux doivent donc apprendre à bien connaître les hiérarchies sociales locales, les inégalités entre les groupes et leurs vulnérabilités, les conflits et les parties prenantes à ces conflits.

Une telle approche suppose une immersion progressive des médiateurs dans la société locale et une longue continuité dans leur travail de médiation. Elle suppose donc une expertise résidant en permanence dans l'environnement régional des communautés cibles. Cette approche est largement incompatible avec l'approche, pourtant généralisée, des contrats passés avec des bureaux d'études. Les travaux qui leurs sont demandés sont en effet fragmentés, bien délimités dans le temps et discontinus. Les approches participatives qu'ils mettent en œuvre se réduisent trop souvent à l'application, en quelques séances, de recettes de manuels. En raison de la forme même des contrats, elles excluent l'immersion de longue durée dans la société étudiée.

#### • La connaissance participative du territoire

La connaissance du milieu biophysique, social et économique des territoires constitue l'un des principaux champs des travaux habituellement demandés aux sociétés d'études. Les formes contractuelles privilégient un travail d'expertise qui débouche sur des rapports destinés aux décideurs financiers et gouvernementaux. L'approche recommandée dans un processus de *gouvernance territoriale* se fonde, au contraire, sur un travail en commun entre les facilitateurs et experts et des représentants volontaires de la population. A chaque étape, les objectifs et les méthodes sont expliquées et on donne une place essentielle aux connaissances

locales du territoire. Un rôle particulier est joué par la cartographie du territoire à partir des perceptions qu'en ont les usagers. Au terme de cette phase, les résultats des travaux sont restitués à la population à laquelle on demande une validation. L'expérience montre que la "connaissance participative" du milieu est la première étape de la participation de la population. Elle sert de catalyseur pour une *mise en confiance*.

- **Le diagnostic participatif**

La création d'une *dynamique collective* est une condition incontournable pour lancer un processus de développement dans le territoire que l'on a identifié. Les expériences montrent que, lorsque l'on a appris à bien connaître le territoire, cette dynamique commence à se créer avec le partage des réflexions conduites lors du *diagnostic préalable du territoire*. C'est en effet à ce stade que les acteurs peuvent dépasser l'horizon de leurs intérêts individuels et prendre conscience de la globalité des problèmes et des opportunités de leur territoire. C'est par référence à ce cadre qu'ils peuvent poser dans des termes nouveaux les conflits entre l'intérêt collectif et les intérêts individuels. C'est aussi dans ce cadre qu'ils peuvent découvrir des complémentarités et des innovations qu'ils ne pouvaient pas connaître ou percevoir. Le diagnostic met en évidence les potentialités du territoire, les contraintes, les risques et les opportunités. C'est en participant aux processus de *diagnostic participatif*, dont ils sont le plus souvent les moteurs, que les *médiateurs territoriaux* se font pleinement accepter par les acteurs locaux et se font reconnaître comme des catalyseurs de l'action.

- **L'analyse des options de progrès**

L'analyse des options de progrès, des solutions qui peuvent aider à mettre en valeur les potentialités, à corriger des tendances régressives, à dépasser certaines contraintes, constitue une phase particulièrement mobilisatrice dans le processus d'élaboration du *projet de territoire*. La première phase de l'exploration consiste à amener la population à identifier des solutions à partir des connaissances locales ou à partir d'expériences dont ils ont eu connaissance. Ce n'est qu'après que les médiateurs et les experts analysent avec elles les options nouvelles qui ne leur sont pas connues. C'est à ce stade que l'on peut utilement recourir à des instruments scientifiques externes, par exemple des cartes obtenues par télédétection ou des cartes d'évolution du milieu avec le changement climatique. Les analyses sur les options techniques débouchent presque toujours sur le constat de l'insuffisance des moyens matériels et financiers, et souvent aussi, du déficit des connaissances techniques. C'est à ce stade que peut intervenir le débat sur les contributions possibles d'un projet de développement. La règle est cependant de toujours chercher à associer un apport externe à des contributions de la population. Cette phase d'analyse se conclut par une hiérarchisation des options possibles selon leur efficacité, leur faisabilité pratique, leur durée et les moyens qu'ils impliquent.

- **L'élaboration d'une "vision" et la construction du "projet de territoire"**.

Au terme de la phase d'analyse des options, on introduit un exercice de réflexion stratégique sur la "vision" à long terme de la situation de la communauté et de son environnement. Cet exercice permet aux populations de mieux comprendre leurs perspectives sociales et de mieux situer l'intérêt et les effets à long terme des actions identifiées.

Les actions de développement sont, en général, formulées et réalisées de façon ponctuelle, sans que celles-ci soient replacées dans un contexte plus global. L'innovation consiste à aider la population à formuler une stratégie de développement à long terme avant d'en identifier les premières réalisations. Un tel exercice n'est pas simple car ni les agents de développement ni les populations rurales n'en ont la pratique. L'une des façons de procéder consiste à sensibiliser les populations sur les défis futurs - en général bien perceptibles à partir du diagnostic - et les amener à faire des propositions collectives sur le long terme. Les premiers résultats sont souvent un peu simplistes mais l'essentiel n'est pas de formuler un véritable plan - nul n'en est vraiment capable - mais d'amener la population à entrer dans un processus de réflexion nouveau. Le recours à des instruments scientifiques plus élaborés permet de consolider, compléter ou corriger la "vision" du futur imaginée par la population.

- **La programmation et le "contrat de territoire"**

La dernière phase du processus d'élaboration du projet est celle de la programmation proprement dite. Au moment où l'on commence, des propositions de priorités ont été établies, il reste à en faire une sélection et une quantification pour établir le programme qui sera notamment soumis à l'approbation des bailleurs de fonds. C'est après cette approbation, que l'on peut passer à la phase contractuelle en vue de l'exécution de chacune des actions de développement inscrite dans le programme. Ces contrats sont établis entre les acteurs locaux et les partenaires ayant la maîtrise financière du projet. Leur cadre d'ensemble est celui du "**contrat de territoire**". Les dispositions contractuelles prévoient notamment les engagements auxquels souscrivent les partenaires ainsi que les conditions de mise en œuvre. La mise en œuvre du *projet de territoire* implique des mécanismes d'évaluation participatifs.



- **L'émergence de nouvelles formes de gouvernance locale.**

L'une des questions qui se posent au cours d'un processus de programmation participative est celui de l'organisation des communautés participantes. A quel moment faut-il formaliser ou reconnaître une structure d'organisation ? Quelle forme faut-il lui donner ? Qui doit y participer ? Les données d'expérience montrent que l'on a cherché à apporter plusieurs réponses à ces questions. La pratique indique, toutefois, que, d'une façon générale, on a privilégié la formation rapide de structures formelles comme si celles-ci devaient constituer le premier témoignage d'une coopération avec les communautés participantes. Le processus de programmation participative s'accompagne ainsi de l'émergence de nouvelles formes de gouvernance locale. La mise en œuvre du projet en consolide progressivement les fondements. L'objectif recherché est de créer une dynamique de gouvernance suffisamment forte pour qu'elle puisse se maintenir et progresser dans la durée.

## **CONNAISSANCE DE L'ESPACE DES COMMUNAUTÉS VILLAGEOISES** **L'approche de la "carte mentale" des terroirs**

Les expériences de gestion des terroirs en Afrique ont toutes été fondées sur une connaissance de l'espace qu'il convenait de développer pour valoriser au mieux ses potentialités. Ces expériences ont démontré leur intérêt pour discuter les options techniques possibles avec les populations. On reste cependant frappé par les images équivoques qu'elles ont données de l'espace. Cette remarque peut sembler paradoxale au vu du rôle qu'ont joué les cartes - cartes des sols, des "unités morpho-pédologiques, de la végétation, de l'occupation des sols, de l'habitat, de la répartition du peuplement, etc. - dans la compréhension, par les techniciens, des systèmes villageois. Mais c'est cette abondance même qui est peu convaincante. L'outil cartographique en effet semble avoir surtout été un instrument à l'usage des analystes extérieurs. Ce sont ses catégories, ses modes de classement qui leur ont permis de faire entrer la diversité et la confusion des formes de l'espace dans un système intelligible.

On peut se demander si ces cartes n'ont pas joué "contre" la communication avec les acteurs paysans, si elles n'ont pas fabriqué un écran entre l'espace reconstruit par les chercheurs et techniciens et l'espace tel qu'il était effectivement perçu par la population. La bonne démarche n'était-elle pas de partir des savoirs paysans et des processus par lesquels les acteurs locaux identifient les catégories fonctionnelles de leur espace? Ne fallait-il pas partir davantage des logiques internes des terroirs, s'adapter à leurs tendances plutôt que de chercher à leur substituer "autre chose", même plus "rationnel"?

Les approches participatives ont assez vite découvert la nécessité d'une telle compréhension de l'espace. Les outils qu'elles ont employés, cartes dessinées par les populations, schémas sur le sable, etc., ont marqué un progrès certain dans la communication mais, en définitive, ils n'ont pas apporté une compréhension véritablement nouvelle de la connaissance de l'espace. En fait, les acteurs locaux étaient invités à utiliser les outils des médiateurs; la carte dessinée, pour représenter leur espace. Les catégories que les acteurs avaient utilisées pour représenter leur espace n'étaient pas transmises aux médiateurs.

Une autre approche, dite *lecture socio foncière des terroirs*, s'est au contraire proposée de commencer par une compréhension des catégories utilisées par les populations pour décrire les différentes strates conceptuelles de leur espace - caractères écologiques, mode d'occupation agricole et pastorale, droits fonciers, droits d'usage, etc. En même temps, cette approche s'est attachée à connaître les dénominations vernaculaires et les toponymes qui constituaient le corpus de la géographie mentale du terroir. La carte, elle-même, dressée d'abord sur un schéma validé par la population, puis sur le terrain, à l'aide du GPS, n'a constitué qu'une étape finale. Cette approche a été expérimentée dans des projets de l'UNCDF en Mauritanie, au Mali, en Guinée, à Madagascar, au Laos ainsi que dans des projets FIDA au Niger et en Tunisie. L'ICARDA, qui avait été associé à l'expérience tunisienne, applique cette approche en Jordanie et en Syrie. La *lecture socio foncière des terroirs* s'est révélée être un outil de communication exceptionnel avec les populations, la connaissance intime de "leur" terroir selon "leur" propre catégorisation, devenant une véritable clé d'entrée dans le dialogue participatif. Son intérêt a été également de créer une interface entre les "*cartes mentales*" des populations locales et les cartes techniques dont on pouvait disposer.

Les expériences conduites dans de multiples projets apportent de nombreuses réponses méthodologiques. Le recueil des bonnes pratiques pourrait constituer un instrument permanent d'aide aux choix de la programmation territoriale. Cette capitalisation des "bonnes pratiques" entre tout à fait dans les activités impulsées par le Secrétariat de l'UNCCD.



#### **4. 4. Une référence opérationnelle, le Projet de Développement Agro Pastoral de la Tunisie du Sud Est**

L'étude UNEP de 2008 sur le développement territorial en Méditerranée (Plan Bleu/CIHEAM) a montré une tendance générale, dans cette région, pour promouvoir des politiques territoriales décentralisées. Elle a cependant mis en évidence une certaine dichotomie des mécanismes, ceux-ci, au Nord, tendant à s'appuyer sur les structures de démocratie territoriale et sur la société civile et, au Sud, sur les projets de développement financés par les organismes d'aide internationale. Dans les deux cas, les processus ne se sont développés qu'avec l'assistance d'agents de médiation territoriale.

Le cas du Projet de développement Agro pastoral de la Tunisie du Sud Est, financé par le FIDA, entre dans la seconde catégorie. Il illustre le potentiel des projets de développement internationaux pour promouvoir le développement territorial et pour donner de nouvelles bases de réflexion politique aux gouvernements.

Le projet, devenu opérationnel en 2003, s'est donné pour objectif central d'engager un processus de développement durable, solidement pris en charge par ses acteurs, en agissant sur deux leviers dont on a recherché la convergence et les synergies, d'une part, le levier des politiques et programmes publics de développement, d'autre part, le levier des initiatives du secteur associatif et privé. A cet effet, le programme a mis en place des moyens et des instruments susceptibles de promouvoir la gestion participative et durable des parcours et des ressources en eau, une meilleure intégration de l'élevage et de l'agriculture et une valorisation des produits et atouts de la région. La stratégie du projet a insisté avant tout sur les modalités de la mise en œuvre participative du programme d'action. C'est là en effet que réside toute la nouveauté des approches et c'est en cela que la stratégie du projet se démarque des programmes principalement pilotés par les administrations qui avaient largement prévalu jusqu'alors. Les coûts totaux du programme, d'une durée de sept ans, ont été estimés à 36 millions USD. Le FIDA y a contribué avec un prêt de 17,8 millions USD. La promotion des organisations de gestion des terroirs a constitué le cœur de l'approche du projet. C'est en effet de la capacité d'action de ces organisations que dépend tout le processus de mise en œuvre des actions susceptibles de favoriser une gestion durable des parcours et des autres ressources naturelles.

L'un des grands intérêts méthodologiques de ce projet a résidé dans les approches novatrices mises en œuvre durant son élaboration. S'agissant, en effet, d'un projet novateur dans une région difficile et fortement touchée par la désertification, les promoteurs du projet ont dû prendre en compte, à la fois, la nécessité d'une mise au point de l'approche méthodologique appropriée et celle d'une démonstration pour convaincre le gouvernement et l'institution financière du réalisme et de la faisabilité de cette approche. L'innovation principale a consisté à mobiliser un financement de "pré projet" pour engager une opération test destinée à expérimenter une méthode de programmation participative du développement territorial et à identifier les questions sur lesquelles le Gouvernement était appelé à se prononcer avant que les parties, Gouvernement et FIDA, ne s'engagent dans un processus de préparation finale et de négociation du projet.

Cette phase test s'est révélée capitale. Initiée avec une équipe pluridisciplinaire coordonnée par l'INRA de Tunisie, elle a permis d'identifier les interlocuteurs collectifs avec lesquels on pouvait engager un processus de développement participatif. Elle a, en même temps, permis d'expérimenter des méthodologies et de tester une nouvelle forme d'organisation des communautés concernées. L'approche dont on a donné les grandes lignes dans la précédente section a été intégralement appliquée, en particulier dans sa dimension de cartographie participative du territoire local. Au terme de cette phase, on disposait d'un Guide Opérationnel ainsi que d'une capacité de formation des ressources humaines. Lorsque le projet a démarré, il a été possible de passer directement à la formation des médiateurs recrutés par le projet et d'appliquer une méthodologie déjà testée, une étape qui, dans d'autres projets novateurs, s'étale, le plus souvent, sur la première ou les deux premières années du projet. Deux facteurs ont joué un rôle essentiel, d'une part, la détermination et l'engagement personnel du responsable FIDA pour la Tunisie, qui a souvent dû combattre sa propre organisation, et, d'autre part, le pragmatisme et le réalisme dont ont su faire preuve certains dirigeants tunisiens, pourtant confrontés aux sérieuses résistances d'une administration régionale particulièrement conservatrice. L'une des manifestations de ce réalisme a consisté à accepter la reconnaissance des anciennes tribus comme base sociale de l'aménagement du territoire agro pastoral, alors que la politique tunisienne rejetait, depuis un demi-siècle, les références au système tribal.

Un autre intérêt du projet est d'avoir suscité une diffusion de l'approche méthodologique, certains des membres de l'équipe pluridisciplinaire initiale ayant poursuivi l'expérience en la mettant en œuvre, dans le cadre de l'ICARDA, en Syrie et en Jordanie. Le Guide Opérationnel a, à cet effet, été traduit en anglais et en arabe.

## 4. 5. Développement territorial et changement climatique : un nouveau défi opérationnel: la gestion durable des territoires “mutants”

Le changement climatique pose non seulement un défi écologique mais aussi un défi méthodologique. Il implique en effet une adaptation des approches de développement territorial qui ont commencé à s'imposer au cours des dernières années. Ce que les scientifiques nous diront de la géographie future des territoires locaux et des transformations de leurs écosystèmes a d'énormes conséquences sur les politiques de gestion des territoires. La première, et la plus importante, est celle des rapports avec les populations concernées. Chacune d'entre elles devra pouvoir être confrontée à son futur. Elles ne devront pas être laissées seules car elles n'ont pas les moyens de faire face rationnellement à des changements profonds de l'environnement local. Abandonnées à elles mêmes, leur seule option serait d'exploiter leurs territoires jusqu'à ce que les terres soient devenues complètement incapables à l'activité agricole et à la sédentarité. Dans un tel cas, les terres, finalement abandonnées, seraient laissées dans des conditions de résilience la plus basse, pratiquement celles de la désertification extrême, un processus qui déclencherait d'immenses flux de migration forcée. On va ainsi se trouver de plus en plus confrontés à des territoires “mutants”.

Expliquer aux populations ce que leurs territoires vont devenir exige de la part des gouvernants des capacités de prévision, de connaissance et de communication dont, dans les pays pauvres, ils ne disposent que très peu. Le premier défi serait de mettre en place, dans toutes les régions menacées, un *appareil scientifique d'observation et d'analyse prospective du changement*, qui pourrait aider les gouvernements à anticiper et dialoguer avec les populations concernées. Le second défi serait, sans nul doute, de les aider à formuler des politiques permettant une adaptation à chaque modèle de changement de l'écosystème des territoires. Le troisième défi serait de mobiliser les moyens matériels et humains nécessaires pour mettre en œuvre des programmes différenciés d'adaptation au changement climatique.

Dans de nombreux pays, les gouvernements seront confrontés aux conséquences inévitables des mutations qui affecteront gravement la capacité d'accueil des territoires. Que faire des populations en excédent qui ne pourront pas trouver de revenus suffisants dans un territoire géré de façon durable, donc avec moins de pression humaine et animale? Mais surtout que faire des populations qui devront abandonner et l'agriculture et leurs villages? Quelles sont les possibilités de réinsertion agricole dans d'autres régions (ou dans d'autres pays)? Quelles sont les possibilités d'absorption des grandes villes et des villes nouvelles? Quelles sont les possibilités de migration de travailleurs? La problématique de la gestion durable des ressources en terre devient, dans un tel contexte du changement climatique, indissociable des politiques globales de développement.

Un autre problème, qui interpelle aussi bien les scientifiques que les développeurs de terrain, est de savoir comment on pourra, dans tous les territoires où suffisamment de stabilité sédentaire est envisageable, imaginer un futur des territoires dans un contexte changeant à l'horizon de deux trois décennies. Lorsque, il y a douze ans, le Secrétariat de l'UNCCD a lancé l'idée des “Programmes locaux de développement” (*LADP*), les méthodologies se situaient certes dans une perspective de péjoration du climat (la désertification étant la principale menace) mais elles n'imaginaient pas une modification aussi rapide des conditions climatiques. Les méthodes qui étaient préconisées portaient de l'idée d'une “résistance” des territoires à la désertification. Elles ne portaient pas de l'hypothèse d'une programmation sur des territoires “mutants”. C'est là un paradigme tout à fait nouveau du “développement territorial”.

Le nouveau défi est donc énorme. Les problématiques de l'adaptation, qui ont, dès le départ, constitué la base conceptuelle de la lutte contre la désertification, doivent aujourd'hui être repensées dans le contexte d'une adéquation à la typologie future des territoires. Les fondements en restent valables. Mais leur application doit être réexaminée, et ce, dans des délais de plus en plus courts. Plus que jamais les approches de gestion durable des ressources en eau et en terre des territoires doivent être associées à des stratégies globales de développement, celles-ci prenant en compte la décharge humaine des zones rurales, le développement de l'urbanisation (avec une prime pour l'urbanisation intermédiaire), les mouvements migratoires transfrontaliers, les compétitions inter-états et interethniques sur les ressources en terre et en eau, et les dangers afférents aux risques de conflits.

La tâche devient tellement complexe que l'on ne peut imaginer aucune solution viable sans une meilleure gouvernance mondiale pour gérer ces problèmes. Mais, à l'autre extrémité des interactions, c'est à la gouvernance locale qu'incombe la tâche de gérer durablement les ressources en terre et en eau des territoires tels qu'ils seront redessinés par le changement climatique. Ce constat ne fait que renforcer la priorité que la Convention sur la lutte contre la désertification et la dégradation des terres a donnée au développement territorial local.

MATRICE OPERATIONNELLE

Objectifs Stratégiques de l'UNCCD	Mise en œuvre de la gouvernance territoriale	Acteurs	Approches Méthodologiques	Instruments
<b>A. Promouvoir la prise de conscience collective et l'éducation</b>	Un message central : la restauration et la gestion durable des ressources en terre dépend de la mobilisation des usagers, et de la <i>gouvernance territoriale</i> .	UNCCD et Agences Nat. Unies pour l'environnement. Gouvernements. Media nationales et internat. Réseaux d'ONG.	Stratégies de diffusion des messages et des bonnes pratiques. Politiques de communication Forums, Conférences.	Matériel de communication multimédia. Accès aux réseaux de télévision.
<b>B. Aider à la formulation de législations et politiques appropriées</b>	Mettre la lutte contre la dégradation des terres au cœur des politiques de décentralisation et de gouvernance locale.	Gouvernements. Instances démocratiques de représentation politique. ONG. Réseau UNCCD.	Mécanismes de réflexion et d'échanges entre experts nationaux et internationaux. Promotion du travail juridique préparatoire.	Déclarations politiques solennelles. Lois d'exécution et textes réglementaires.
<b>C. Améliorer les connaissances scientifiques et technologiques</b>	Fournir aux décideurs les informations et des outils cartographiques sur l'état et l'évolution future des milieux à l'échelle des territoires locaux.	Réseaux scientifiques pour l'élaboration de méthodes pour aider les structures nationales de recherche et de prévision. Organismes de recherche nationaux.	Capitalisation et diffusion des bonnes pratiques. Mise en œuvre d'un programme international de connaissance prospective de l'évolution des territoires.	Développer les réseaux scientifiques. Informers les acteurs. Apprendre aux acteurs des méthodes de développement territorial participatif.
<b>D. Développer les capacités d'action et de gestion des institutions et des acteurs de la société civile</b>	Promouvoir de bonnes approches de programmation du développement territorial. Encourager la promotion de ressources humaines formées à la gouvernance territoriale.	Organismes de formation. Réseau UNCCD. Universités. ONG.	Programmes d'appui à la médiation territoriale et à l'ingénierie du développement. Formation, dans les pays concernés d'un corps de médiateurs territoriaux.	Réseaux d'équipes habilitées à aider les gouvernements à effectuer des opérations test et à élaborer des approches méthodologiques appropriées.
<b>E. Mobiliser des ressources financières et encourager les transferts technologiques</b>	Associer les mécanismes financiers nouveaux à la promotion de la <i>gouvernance territoriale</i> et au concept de contrat d'éco-développement.	Instances internationales. Gouvernements. Instances démocratiques de représentation politique. ONG.	Conférences internationales Programmes de sensibilisation sur les enjeux et les mécanismes financiers. Programmes de diffusion des connaissances technologiques.	Insertion de l'UNCCD dan les mécanismes de l'UNCCC. Dispositifs Nord Sud pour financer le paiement des services environnementaux.

## 5. UN NOUVEAU CONTEXTE : UNE REPOSE GLOBALE A UNE CRISE GLOBALE

Les approches que l'on a analysées pour une promotion de la *gouvernance territoriale* comme réponse opérationnelle aux défis posés par la désertification et la dégradation des terres et des eaux, ne peuvent, en aucune manière, être traitées sous l'angle d'une politique sectorielle. Pour de multiples raisons, ces approches sont dépendantes de l'évolution du contexte global dans lequel elles s'insèrent. Ce contexte est aujourd'hui dominé par la question du changement climatique. Mais c'est là une perception réductrice. La menace est plus globale, elle est multidimensionnelle et concerne aussi bien le climat que l'état de la biosphère, la sécurité alimentaire, la stabilité politique, le bien être des populations du globe. L'humanité est confrontée à une crise globale de l'écosystème avec toutes ses conséquences.

Les scénarios prospectifs de l'évolution possible de l'environnement de la terre, tels que ceux de *l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire* (EM Nations Unies), du *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, (GIEC), du *Centre américain d'études internationales et Stratégiques* (CSIS), de *l'Institut des politiques de la terre* (EPI), de la *Stern Review* de l'économie du changement climatique et d'autres, montrent, tous, que le scénario tendanciel (*the "business as usual" scenario*) est insoutenable. Les ressources de la planète ne permettent pas de faire progresser la population mondiale selon le modèle de développement des pays avancés. Le changement climatique va ajouter à ce déficit global des tensions et des risques nouveaux qui affecteront, plus particulièrement les populations pauvres. Les effets irréversibles dus au changement climatique, les pénuries alimentaires, la pauvreté et les inégalités, le nombre croissant d'Etats défaillants pourraient provoquer un effondrement de notre modèle de développement.

### 5.1. Un changement climatique désormais inéluctable

Le scénario moyen du GIEC sur le changement climatique à l'horizon 2030 est désormais inéluctable. Il prévoit, à l'horizon de 20-30 ans, des modifications déjà très préoccupantes de notre environnement. Les températures moyennes augmenteraient de 1,3°; le niveau des mers s'élèverait de 0,23 m ; l'aridité s'étendrait en Méditerranée et dans les zones intertropicales, les précipitations s'accroîtraient dans les zones tropicales ; la fréquence des événements extrêmes (sécheresses, ouragans, inondations) ; désertification ; déplacements de populations) s'intensifierait. D'autres scénarios montrent qu'un scénario plus lourd de conséquences est possible. De nombreux facteurs, d'abord mal appréciés (fusion des glaces arctiques, émissions de méthane du *permafrost*, accélération des émissions de carbone, etc.), mettent en évidence une accélération des processus de changement climatique.

Toutes les mesures pour réduire aujourd'hui l'effet de serre n'auront très probablement aucun impact sur ces scénarios à l'horizon 2030. Un scénario sévère aurait des conséquences dramatiques (*augmentation des températures de plus de 2°, élévation du niveau des mers de 0,46 m, etc.*). Les effets du scénario du GIEC seraient amplifiés, en particulier dans les zones littorales, en Méditerranée, devenue encore plus aride, sous les tropiques, dans les régions arctiques. Une augmentation de la température de 5 % à la fin du siècle entraînerait un risque de dégradation ingérable du climat, une situation dont notre espèce n'a pas le souvenir. Ces scénarios montrent que l'on est définitivement entré dans l'*anthropocène*.

Les émissions de GES constituent le facteur majeur de cette dégradation climatique. Ces émissions augmentent de façon continue avec l'accélération de la demande mondiale d'énergie. Les modèles tendent à montrer que leurs effets sont irréversibles. Si l'on parvenait à stabiliser ces émissions au niveau actuel, on ne pourrait pas en effet empêcher, en 2050, un doublement du stock de GES par rapport au niveau préindustriel. On est, en fait, loin d'une telle stabilisation. Les émissions, en effet, augmentent de façon continue avec l'accélération de la demande mondiale d'énergie et avec un découplage, encore trop insuffisant de la croissance démographique et économique et des émissions de GES. Le doublement des du stock e carbone dans l'atmosphère de l'ère préindustrielle (550ppm C<sup>2</sup>) pourrait être atteint dès 2025. Cela signifierait une très grande probabilité, sinon la certitude, d'une augmentation de la température de plus de 2°. Avec un scénario tendanciel (*the "business as usual" scenario*), les modèles suggèrent que les émissions pourraient tripler à la fin du siècle, donnant, avec une probabilité de 50%, la possibilité d'une augmentation de la température de plus de 5° d'ici la fin du siècle. Il sera difficile, sinon impossible, de renverser ces changements.

Les émissions de GES, en dehors des émissions dues à l'utilisation de l'énergie fossile, représentent 37 pour cent des émissions totales. (14 % pour l'agriculture et l'élevage, 18% pour les terres et la biomasse non agricole, 3% pour les déchets organiques). Les sols constituent l'un des principaux réservoirs de stockage du carbone. Leur dégradation entraîne des déperditions, notamment dans le permafrost, et aujourd'hui ils entrent dans une phase où ils tendent à émettre plus de GES qu'ils n'en stockent. La dégradation des terres arides et semi arides joue un rôle important dans le stockage du carbone. Bien que ne stockant que peu de carbone par unité de surface, ils représentent, du fait de leur étendue, 37 pour cent du carbone stocké par les écosystèmes terrestres. Par leur biomasse, mais de plus en plus par leur dégradation, ils émettent 4 pour cent de toutes les émissions.

## **5.2. Une transformation de la géographie des écosystèmes et de l'agriculture**

Des incertitudes importantes limitent encore le niveau des connaissances sur l'impact géographique du changement climatique mais on sait déjà que des mutations des écosystèmes sont de plus en plus probables. Elles auront des conséquences considérables sur la répartition des régions agricoles et sur les aires d'habitat actuel.

Le changement climatique, l'épuisement des sols, la raréfaction des ressources en eau vont modifier progressivement la géographie agricole. De nombreuses régions du monde, et en particulier les pays de la Méditerranée et des zones intertropicales, vont être confrontées à des baisses de production agricole. L'agriculture, sauf avec une adaptation réussie, aura une productivité moindre ou devra être abandonnée dans les zones les plus critiques. Les grands deltas, producteurs de riz, d'autres régions agricoles littorales et les îles seront menacés par les intrusions d'eau salée et par la montée du niveau des mers. Les parcours naturels s'étendront sur des superficies plus vastes dans les régions arides mais leur productivité et la résilience des plantes seront plus faibles en raison des effets climatiques qui s'ajouteront aux effets irréversibles du surpâturage. De nombreuses aires forestières pourront se transformer progressivement en savanes. D'autres régions, en revanche, pourront étendre leur frontière agricole, en particulier le Canada et la Russie. Les régions actuellement tempérées pourront bénéficier de températures plus élevées et de précipitations favorables à l'agriculture. Les forêts continueront leur expansion mais avec une substitution progressive des essences. Ces régions seront, cependant, comme les pays du Sud, menacés par l'élévation du niveau des mers, qui affectera les régions agricoles côtières.

L'un compensant l'autre, le produit agricole mondial pourrait ne pas changer et même augmenter du fait de l'exploitation du potentiel des nouvelles zones agricoles et des avantages climatiques dans le Nord et quelques autres régions. Mais la production globale sera répartie très différemment, accusant les écarts et les inégalités entre les pays du Nord et la plupart de ceux du Sud. La transformation de la géographie agricole s'accompagnera nécessairement d'une transformation de la géographie du commerce mondial, les échanges agricoles se faisant de plus en plus, pour répondre aux besoins, entre pays riches et producteurs et pays pauvres ou intermédiaires, importateurs et avec un pouvoir d'achat faible. Certains grands pays producteurs, par exemple l'Australie et l'Argentine, pourraient voir leur rôle diminuer dans l'offre de production agricole, du fait du changement climatique.

## **5.3. L'impact sur la vie des hommes : les migrations environnementales**

L'*Organisation Internationale pour les Migrations* reconnaît que les migrations environnementales constituent désormais une catégorie spécifique des migrations. Pour les distinguer des personnes déplacées par les conflits ou par les migrations économiques, elle définit les "*migrants environnementaux*" comme correspondant "aux personnes qui, pour des raisons de changement soudain ou progressif de l'environnement qui affectent leurs vies ou leurs conditions de vie, sont forcées de quitter leurs habitations, de façon temporaire ou permanente, et se déplacent dans leur pays ou à l'extérieur". Les experts avancent un chiffre de 200 millions de migrants environnementaux au cours du siècle. Mais ces estimations varient entre 50 et 500 millions, ce qui montre les incertitudes qui limitent encore les connaissances sur cette grave question.



Les migrations actuelles sont associées à la pauvreté et il est encore difficile d'établir une causalité directe avec des transformations de l'environnement. Les populations sahéliennes qui cherchent, depuis deux décennies, à migrer vers l'Europe, sont poussées par la détérioration de leur situation économique. Celle-ci est elle-même une conséquence des sécheresses et de l'appauvrissement des sols mais elle est aussi très largement due à l'inefficacité des politiques de développement et de protection de l'environnement. Il est cependant certain que la désertification, l'épuisement des terres agricoles, la montée des eaux marines, vont provoquer des déplacements de populations. Leur importance future et leur occurrence dans le temps sont difficilement mesurables et prévisibles. Les migrations ne sont pas des phénomènes linéaires. En tant que stratégie d'adaptation, elles ont des causes complexes et elles sont essentiellement déterminées par des situations locales spécifiques. Le changement climatique n'en est pas moins appelé à devenir une cause majeure de déplacements de population, accentuant notamment les facteurs conduisant aux migrations forcées en provenance des zones arides.

Les migrations pourront se produire sous des formes plus ou moins graduelles mais très vraisemblablement avec des accélérations au fur et à mesure de la dégradation des écosystèmes. Une première forme est d'actualité depuis plusieurs décennies. Elle est associée à un appauvrissement progressif d'un milieu naturel surexploité et elle commence par des émigrations temporaires. Des événements climatiques répétés, sécheresses, inondations, sont des facteurs d'accélération. A un certain point, le poids des familles émigrées par rapport aux populations restantes compromet l'existence même de la communauté. Celle-ci disparaît, se déplace, individuellement ou collectivement, sur d'autres terres ou encore migre définitivement vers les villes. L'aridification du Sahel illustre une telle séquence qui sera probablement un modèle des migrations futures.

A des stades plus avancés du changement climatique, les facteurs de dégradation, par exemple, la désertification, la montée des eaux de mer, pourront être à l'origine de points de non retour, rendant, à un certain moment, et plus ou moins brusquement, le milieu impropre à l'habitat, forçant les populations à se déplacer. Les inondations de 2008 au Myanmar, par exemple, qui furent associées à une invasion marine cyclonique, ont compromis durablement les conditions de l'établissement humain, en salinisant les sols et les nappes phréatiques. Certaines terres ont dû être abandonnées. Les événements extrêmes pourront de plus en plus provoquer le basculement brusque d'une situation de dégradation progressive vers une situation de migration forcée. Les conflits sur le contrôle des terres et des ressources en eau seront aussi, de plus en plus, des facteurs de déplacement des populations. Le Darfur en est l'une des nombreuses et malheureuses illustrations.

Les processus de migration que l'on vient d'évoquer se situent dans la perspective de dynamiques spontanées ou forcées. Les migrants font, autant qu'ils le peuvent, des choix en fonction d'une connaissance des structures d'accueil, communautés de même parenté ethnique, réseau d'émigrés dans les villes, etc. Le plus souvent, cependant, ils ne se déplacent que là où ils le peuvent. Lorsque les migrations sont progressives, les pressions sur les régions d'accueil passent par des filtres et elles sont plus ou moins possibles. Mais lorsque s'ajoutent les unes aux autres, les migrations deviennent massives, la question se pose de l'existence des capacités d'accueil. Elles ne peuvent plus être régulées par des mécanismes spontanés et progressifs.

Cette question pose le problème des migrations dans un même pays ou transfrontalières, par exemple entre pays ou régions disposant encore de ressources en terre et pays ou régions déficitaires. L'anticipation politique des mouvements de populations dus aux mutations écologiques interpelle les décideurs. Elle appelle une réflexion nouvelle sur les possibilités d'établissement des populations là où des ressources existent. Comme l'avait déjà rappelé le Symposium d'Almeria organisé par la UNCCD en 1994 déjà, une focalisation sur des stratégies d'adaptation dans les zones arides constitue une composante essentielle d'une problématique bien plus large dont les termes se lisent dans les camps de réfugiés surpeuplés des îles de la mer Egée, des Canaries, à Pantelleria ou le long de la frontière entre le Mexique et les Etats Unis. Les Programmes d'Action Nationaux de l'UNCCD pourraient être constituer une base opérationnelle pour un développement prenant en compte les migrations, en particulier pour aider à réguler les lux humains dans les régions arides.

## 5.4. Des risques croissants de pénuries et de crises alimentaires dans les pays pauvres

La gestion des terres ne peut être maîtrisée sans en saisir la toile de fonds. La population mondiale est aujourd'hui de six milliards d'habitants. La transition démographique en cours pourrait la stabiliser autour de neuf milliards en 2050 (mais autour de huit milliards si de vigoureuses politiques de population pouvaient être appliquées dans les pays de plus forte natalité). Des scénarios optimistes (FAO, *Agrimonde*) estiment que, globalement, la production mondiale pourra progresser et répondre aux besoins de la planète. Les projections de la FAO montrent que le taux de croissance de la demande mondiale va diminuer, principalement en raison d'une croissance démographique en baisse et des niveaux de consommation élevés, déjà atteints dans bon nombre de pays. Ces scénarios montrent que la structure de la demande des produits agricoles est appelée à se transformer au cours des prochaines décennies. Les modèles prévoient un accroissement considérable de la demande des pays en développement et émergents. Les pays asiatiques, avec une population plus importante et plus urbanisée, compteront pour pratiquement la moitié de l'augmentation de la demande. La Chine à elle seule en représentera pratiquement le quart tandis que l'Asie de l'Ouest et l'Afrique du Nord compteront pour 10% de cette augmentation. La demande de l'Afrique Subsaharienne augmentera également mais son volume et sa composition refléteront la pauvreté du continent, sa dépendance de la production locale et l'insuffisance des ressources d'importation.

La demande globale en viande est appelée à augmenter rapidement, quelque 69% durant la période 1997-2025. On devrait en effet passer de 10 kg par personne et par an, il y a deux décennies, à 37 kg en 2030. Dans les pays en développement, on restera cependant très en dessous de la consommation de viande des pays développés. La demande sera principalement couverte par les viandes blanches qui représenteront 42% de l'accroissement de la demande de viande. Cette demande se répercutera sur les productions céréalières, de plus en plus destinées à l'alimentation animale. Le maïs, essentiellement utilisé dans l'aviculture, deviendra, en 2025, la première céréale avec 30% de la production céréalière totale contre 29% pour les blés et 29% pour les riz. Des changements de régime seront stimulés par l'expansion du commerce international mais aussi par la diffusion mondiale des chaînes de restauration rapide *fast-food* et par des habitudes alimentaires américaines et européennes. La sécurité des aliments, leur valeur nutritive, la commodité et la facilité de préparation seront les moteurs de l'agro-industrie de demain.

Le scénario tendanciel Agrimonde montre cependant que l'agriculture mondiale ne pourra pas faire face à cette structure de la demande, ou, tout au moins, pas de façon durable. Son scénario optimiste suppose une transformation de la demande ainsi qu'un changement dans les comportements alimentaires, avec une nourriture plus diversifiée comportant moins de protéines animales. Il suppose une diminution de la ration calorique dans les pays développés et une augmentation dans les pays en développement et émergents. Ce scénario retient cependant l'hypothèse d'une forte augmentation des superficies dévolues aux agro carburants. Pour 2050, il projette une superficie de 50 millions ha d'agro carburants en Amérique latine, contre 20 millions ha en 2000. Dans les pays de l'OCDE, l'hypothèse retenue, pour 2050, est de 95 millions ha d'agro carburants en 2050 alors que les superficies consacrées à l'alimentation baisseraient de 18 millions ha. Au vu de ces projections, on peut se demander si ce scénario Agrimonde serait compatible avec un scénario normatif de "*développement durable*".

Le changement climatique, la dégradation des sols, les pénuries d'eau d'irrigation et des politiques d'adaptation non maîtrisées pourraient dessiner un autre futur, celui-ci marqué par des pénuries alimentaires de plus en plus graves.

Le changement climatique aura certains effets positifs sur l'agriculture. Par exemple, une élévation des températures de 2° pourrait être favorable à des plantes à cycle végétatif plus court. Une plus grande concentration de CO<sup>2</sup> et une photosynthèse plus forte pourraient, pour certaines plantes, s'accompagner d'une utilisation plus efficace de l'eau et d'une augmentation des rendements. Par contre ces effets ne joueront pas pour les céréales qui constituent actuellement la culture la plus répandue. Ces améliorations, de plus, concerneront surtout des pays du Nord. Dans les pays en développement, le changement climatique s'ajoutera généralement à la dégradation des terres et des eaux pour provoquer des baisses de rendement. Faisant le bilan des effets positifs et négatifs, l'Académie des Sciences des

Etats Unis estime que, globalement, le changement climatique pourrait entraîner une baisse de 10 pour cent des rendements pour une augmentation de un degré de la température moyenne de la planète. Avec plus de deux degrés, les effets positifs seraient généralement annihilés. Les généticiens montrent, par ailleurs, que l'augmentation du potentiel productif des plantes, qui s'est poursuivie depuis cinquante ans avec des apports massifs d'intrants chimiques et des sélections de variétés plus productives, arrive vers son plafond biologique. De nouveaux bonds de la productivité des plantes posent à la recherche biogénétique des défis qui restent encore à relever.

Sans une politique massive pour restaurer les sols, le couvert végétal et les eaux, sans la généralisation de stratégies d'adaptation de l'agriculture, sans une politique de population pour contenir le nombre des hommes sur terre et, pour l'horizon de 2030 et au-delà, sans une stratégie "d'atténuation" (*"mitigation"*) d'une ampleur exceptionnelle en matière de changement climatique, l'évolution de la production agricole mondiale s'ouvre sur d'alarmantes perspectives d'insuffisance de l'offre globale et de pénuries alimentaires. Les pays les plus pauvres seront les plus touchés, ce qui engendrera encore davantage de pression sur les terres. Aux insuffisances alimentaires s'ajouteront les effets du changement climatique sur l'eau potable. Celle-ci est une composante primaire de l'alimentation mais elle est toujours située en dehors des bilans nutritionnels. La qualité de l'eau risque de se dégrader et elle peut devenir un puissant vecteur de maladies tandis que le stress hydrique en restreindra l'approvisionnement, particulièrement dans les zones arides et semi arides.

## 5.5. Une crise globale de plus en plus possible

Les effets parmi les plus graves pour l'équilibre des sociétés, seront ceux qui se traduiront par une dégradation de la sécurité alimentaire et par des pénuries chroniques dans les pays où la pauvreté est importante. Ces pénuries, qui s'accompagneront d'un renchérissement des prix agricoles, constitueront le ferment de crises sociales extrêmes qui menaceront la gouvernabilité des pays touchés par cette insécurité. Elles aggraveront la pauvreté, les inégalités ainsi que les risques de maladies et de mortalité précoce. Les pénuries alimentaires dans les villes, l'afflux d'éco réfugiés, les protestations sociales, comme celles qui se sont produites, en 2007 et 2008, avec l'augmentation du prix des produits agricoles, créeront de plus en plus de risques d'implosion des gouvernements des pays pauvres. Plusieurs pays, notamment en zones arides, connaissent déjà des situations ingérables, leurs gouvernements perdant le contrôle du pays ou de vastes régions. Ces espaces sans droit des Etats "défaillants" deviennent des bases de criminalité, de piraterie, de terrorisme, de guerres internes. L'instabilité politique provoquée par l'insécurité alimentaire pourrait augmenter le nombre de ces pays.

On mesure déjà les conséquences possibles de ces crises dans les pays pauvres sur la stabilité globale. Les conflits transfrontaliers sur les ressources en eau ou sur les mouvements migratoires, les activités dans les zones de non droit, génèrent déjà des tensions internationales, comme le montrent les nombreux conflits actuels. En même temps, les réponses des grands pays producteurs attisent les tensions sur l'approvisionnement alimentaire. Plusieurs pays ont adopté des mesures protectionnistes qui font monter les prix des produits agricoles et en limitent l'offre. La compétition des agro carburants et des cultures alimentaires s'y ajoute. L'insécurité alimentaire qui en résulte devient ainsi une cause supplémentaire d'instabilité internationale. Ces facteurs de contraction mondiale de l'offre agricole et d'aggravation des situations régionales et globale auraient du rappeler que l'on retrouve la dégradation des ressources en terre et en eau à la base de ces processus dans les pays pauvres. Comment le changement climatique qui aggrave ces tendances pourrait il le faire oublier ?

La crise globale de l'écosystème est ainsi une crise plurielle, son défi appelle des réponses intégrées. La dégradation des terres et des eaux rend indispensable, pour le futur des ressources naturelles, mais aussi pour la sécurité alimentaire, de nouveaux modes de gestion de l'espace non urbanisé par les populations rurales et, en particulier, par les communautés rurales qui ont l'usage de la plus grande partie des ressources en terre de la planète. Ces nouvelles approches plaident pour un concept d'*intensification écologique* et pour un *contrat écologique entre les hommes et leur environnement* qui rappellerait la notion de contrat social du Siècle des Lumières.

## **UNE REPONSE GLOBALE A UNE CRISE GLOBALE**

### **5.6. Pour une réaction mondiale, les leçons de la crise économique**

Seule une réaction globale pourrait engager le monde dans un scénario plus positif. Cette réaction ne pourra cependant avoir d'effets sur notre futur que dans la mesure où elle se traduira par une stratégie multidimensionnelle pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, pour restaurer massivement et gérer durablement les sols, le couvert végétal et les eaux, pour généraliser des stratégies d'adaptation de l'agriculture, pour appliquer une politique de population susceptible de contenir le nombre des hommes sur terre et, bien sûr, pour engager une action collective d'une ampleur exceptionnelle pour atténuer les effets du changement climatique à l'horizon de 2030-2050 et au-delà.

Ce plaidoyer pour une action globale, coordonnée et intégrée n'est plus aussi irréaliste que l'on pouvait l'imaginer, il y a seulement quelques années. Les mesures récentes de l'accélération du changement climatique, les progrès des connaissances sur le climat et sur la dégradation de la biosphère nous montrent que l'on ne peut plus attendre. Le temps est venu d'une expression collective beaucoup plus forte et solidaire que par le passé, celle-ci étant le nécessaire point d'appui d'une réaction mondiale, construite et coordonnée. Nous n'avons pas d'autres choix que celui d'un développement économique en accord avec les défis de la bonne gestion de notre environnement, que celui d'une économie de marché mieux régulée, que celui de la responsabilisation individuelle dans le cadre d'institutions démocratiques et décentralisées.

La prise de conscience, tardive, de la gravité du changement climatique de la planète a brutalement remis en question la vision optimiste d'un progrès continu ainsi que la pertinence du modèle économique sur lequel se fondait l'économie mondiale. On a non seulement réalisé que les ressources de la terre ne permettraient pas, en longue durée, de satisfaire la demande de la population du globe selon le modèle des sociétés avancées, mais on a, en même temps, pris conscience des risques considérables de détérioration en raison de l'impact sur l'économie du changement climatique et de la dégradation des ressources du milieu naturel. A ce nouveau paradigme de la réflexion politique est venue se surimposer, en 2008, une crise économique et financière qui a dramatiquement démontré que les marchés ne pouvaient pas réguler l'économie mondiale et qu'un nouveau paradigme économique était désormais devenu une exigence incontournable. Les conséquences durables d'une crise, que l'on croyait être dans la logique des crises cycliques, ont ainsi précipité l'économie dans la perception des risques du long terme. Les problématiques du modèle économique se sont ajoutées à celles du changement climatique et de la dégradation des ressources naturelles. Le nouveau paradigme économique doit contribuer à des dynamiques écologiques plus saines.

La crise financière et économique mondiale est survenue au moment juste. Par sa soudaineté et sa gravité, elle a donné aux gouvernements et aux sociétés une perception aiguë de l'urgence d'agir. Les gouvernements, les entreprises, les acteurs sociaux se sont trouvés confrontés à un questionnement de fond sur l'économie libérale non régulée. En un temps, extraordinairement bref, des alternatives, que l'on n'aurait pas pu imaginer quelque temps auparavant, sont devenues des priorités nouvelles. Remettant en cause les mécanismes irresponsables du marché, on s'est mis à reconsidérer les bases mêmes de notre économie. Les énergies renouvelables sont devenues des priorités, les modèles de consommation exponentielle sont mis en cause, la lutte contre les inégalités, les besoins d'éducation et de formation sont revenus dans les agendas politiques, les économies de ressources, le contrôle de la spéculation financière ainsi que la prévention du gaspillage réapparaissent dans la réflexion économique. La gestion de la crise montre, certes, que les inerties et les résistances au changement sont encore fortes, que les égoïsmes nationaux créent un obstacle à la coopération. On voit les gouvernements accepter des compromis pour rassurer les forces sociales les plus touchées par la crise, on les voit modérer leurs discours pour garantir des transitions soutenables. Mais il semble bien que les semences aient été jetées et que la prochaine décennie sera celle d'un immense tournant des perspectives et des choix économiques.

Le rapport *Stern* constate que faute d'avoir su reconnaître le coût économique des services rendus par l'environnement, faute aussi d'avoir ignoré le coût à long terme de la surexploitation des ressources de la terre, la crise environnementale est le plus grave échec de l'économie de marché que l'on n'ait jamais vu. Ses causes sont les mêmes que celles de la crise financière : on a spéculé sur des ressources virtuelles,

qu'il s'agisse de la valeur artificielle de l'immobilier ou de la valeur négative de la dégradation des ressources naturelles. Mais, comme le remarque Lester Brown, on se remet, plus ou moins vite, d'une crise financière. On ne se remet pas d'une crise écologique de la gravité de celle qui se prépare. La nature ne donne pas de seconde chance. Tous les observateurs concordent cependant pour reconnaître que la crise écologique est aussi une opportunité unique pour repenser l'économie à partir des immenses possibilités qu'offriront l'association durable à la gestion de l'environnement. Cette crise pourrait aussi favoriser le développement local d'une sorte de "culture civique" visant à éradiquer la corruption et le clientélisme dans l'administration publique. Une telle "culture" pourrait, en même temps, encourager l'épargne, améliorer la sécurité, renforcer l'égalité des sexes et introduire des mesures de contrôle des décisions politiques.

## 5.7. La pertinence des stratégies environnementales

Depuis plus de deux décennies, les initiatives pour restaurer l'environnement se sont multipliées. Elles ont largement porté sur une meilleure connaissance des processus de dégradation de l'environnement. Ces activités ont été soutenues par un grand nombre d'organisations<sup>3</sup>. Les stratégies globales les plus importantes, parce qu'elles ont été en même temps associées à des programmes d'action globale, sont celles qui ont été mises en œuvre dans le cadre des grandes conventions des Nations Unies pour l'environnement.

La stratégie de la *Convention cadre sur le changement climatique* (CNUCC) s'est concentrée sur la réduction des gaz à effets de serre qui constituent l'objectif central du Protocole de Kyoto. Ce protocole définit des plafonds et un calendrier pour la réduction des émissions. Il institue un marché du carbone. Au moment où l'on prépare un Kyoto 2 (Copenhague, 2009), le bilan des réductions de gaz du fait de la mise en œuvre du protocole, reste problématique. Certains pays de l'OCDE ont effectivement atteint leurs objectifs où s'en sont rapprochés mais les émissions ont globalement augmenté, en raison du développement des économies émergentes et de l'absence des Etats-Unis (non signataire du Protocole), qui émettent le quart des gaz à effet de serre. Le marché n'a vraiment fonctionné que dans le cadre d'accords entre pays développés. Il n'a pas été un catalyseur de développement environnemental dans les pays pauvres. On observe que seulement 3-4 pour cent des transactions sur le carbone ont été basées sur des activités d'agriculture, de foresterie, ou de gestion des territoires ruraux. Seulement 3 pour cent des transactions sur le carbone ont concerné l'Afrique.

Deux approches, complémentaires, ont été considérées pour atténuer les effets du changement climatique, celles de la "mitigation" et celles de "l'adaptation". Les premières cherchent à agir sur les émissions de gaz à effet de serre qui provoquent le réchauffement climatique. On donne beaucoup d'importance à cette approche en raison de sa relation avec le marché du carbone qui pensait-on, permettrait d'agir sur les causes profondes de la dégradation climatique. Les stratégies d'*atténuation* ("mitigation"), qui y ont été associées, ne sont cependant plus susceptibles de modifier les scénarios de changement climatique à l'horizon 2030, car elles interviennent trop tard. Elles doivent néanmoins être poursuivies vigoureusement pour limiter un réchauffement encore plus important d'ici la fin du siècle.

Les approches "*d'adaptation*" sont essentiellement tournées vers les technologies appropriées, la sélection de nouvelles plantes adaptées aux nouvelles conditions agrobiologiques, une meilleure gestion des sols et des territoires, les économies d'eau, etc. Ce sont ces approches qui privilégient le renforcement des capacités ainsi que l'amélioration de la résilience des écosystèmes, conviennent le mieux au long terme.

Les négociations pour le renouvellement du Protocole de Kyoto se situent dans un contexte très différent du point de départ, en 1998. Le constat, en effet, est fait que le marché du carbone n'a pas été efficace pour réduire les émissions. Les forces du marché, comme régulateur des émissions, sont par ailleurs fortement questionnées alors que des tendances fortes se manifestent pour une régulation mondiale. L'ouverture des Etats Unis et de la Chine sur le changement climatique constituent des points forts pour une négociation plus globale. De nombreux scientifiques mettent cependant en avant le fait que les négociations s'engagent sur la

---

<sup>3</sup> La plupart des organisations concernées par l'environnement ont mis en place des mécanismes d'étude et d'observation de l'évolution du climat et de la biosphère, notamment : le GIEC, *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, (CCNUCC), l'UNCCD, le PNUE, la FAO, la CDB (Convention sur la diversité biologique) l'OCDE, la Commission de l'Union Européenne, l'Administration nationale des océans et de l'atmosphère (NOAA. USA), le WWF (Fonds mondial pour la nature), le Worldwatch Institute, le Earth Policy Institute, ainsi que de nombreuses autres institutions de recherche, nationales ou internationales.



base des scénarios du GIEC dont les bases sont déjà remises en cause par l'accélération des changements (fonte des glaces plus rapide, émissions de méthane du permafrost, etc.). L'augmentation de température et les points de non retour qui pourraient en résulter, appellent une révision des bases de la négociation sur les plafonds d'émission, ce qui pourrait changer profondément la nature de l'approche en cours. Il faudrait en effet probablement réduire les émissions de 80 pour cent au lieu des 50 pour cent projetés pour 2050. Cette nécessité a été reconnue par la dernière réunion du G 8, en juillet 2009, mais la réunion élargie du G 20 a montré qu'un accord mondial était encore très éloigné. Les scientifiques soulignent, par ailleurs, que la principale faiblesse du Protocole de Kyoto a été de n'avoir pas été conçu dans le cadre d'une vision holistique des problèmes de dégradation de la biosphère et donc qu'il laissait entières les problématiques de la dégradation, inséparable de celle du climat, des systèmes terrestres et marins.

La **Convention sur la lutte contre la désertification et la dégradation des sols** (UNCCD) est porteuse d'une stratégie globale pour lutter contre la désertification, la dégradation des sols et des eaux. Ses approches ont été soutenues par des initiatives multiples, élaboration de Plans d'Action nationaux et régionaux, création du Mécanisme Mondial de financement, partenariats multiples avec la Banque mondiale (par exemple, *Terrafrica*), la FAO, le FIDA, le PNUE, etc. La stratégie décennale, adoptée à Madrid en septembre 2007, veut donner un nouvel élan aux programmes d'action des pays signataires de la convention. Elle part du constat des limitations rencontrées par les Plans d'Action pour arrêter ou inverser les processus de dégradation. Les politiques associées à ces plans n'ont pas été en mesure de faire connaître les bonnes pratiques de conservation des sols et des eaux et n'ont pas disposé des ressources financières nécessaires. Elles connaissent aussi de grandes difficultés à impulser les plans d'action du niveau national par l'échelle locale qui est celle des acteurs les plus impliqués. L'UNCCD a, pour sa part, eu un impact insuffisant en raison de la modestie de ses ressources, des déficits de connaissance pour agir localement, enfin, d'une manière générale, de la difficulté à mettre les processus de lutte contre la dégradation au cœur des stratégies nationales. La stratégie décennale propose des lignes d'action pour corriger les faiblesses constatées. Elle se propose, en particulier, de donner une priorité forte à la réduction de la vulnérabilité des populations car la pauvreté est pour une grande part, la cause des dégradations.

## 5.8. Une réponse globale à une seule et même crise

Les scientifiques et les économistes reconnaissent aujourd'hui que les crises de l'environnement, de l'énergie, de l'économie et de la sécurité alimentaire sont les composantes interdépendantes d'une seule et même crise globale dont la maturation tend à s'accélérer dangereusement. Ces interrelations, bien que souvent affirmées dans le discours politique, ne se traduisent pas encore dans les stratégies internationales qui demeurent encore trop fragmentées selon leurs objectifs propres. Pour que la nécessaire responsabilisation collective puisse se concrétiser au niveau des masses, elle doit répondre aux enjeux de chaque décideur individuel.

La réponse à la crise exige, en effet, une stratégie multidimensionnelle. De nouveaux mécanismes de gouvernance mondiale sont nécessaires pour y parvenir. Une coordination et des systèmes communs d'évaluation devraient pouvoir être mis en place pour faire mieux converger les stratégies relatives au changement climatique (CNUCC), à la dégradation des sols, des eaux et de la biomasse (UNCCD), à la sécurité alimentaire (OMC, FAO), à l'énergie, à la lutte contre la pauvreté (PNUD, Banque Mondiale, FIDA, OCDE, etc.), afin d'atténuer les effets du changement climatique à l'horizon 2050 et au-delà.

Le rapport Stern, qui reflète un large consensus dans la communauté internationale, s'est focalisé sur la dimension "climatique". Il reconnaît que le changement climatique est une opportunité unique pour repenser les bases de l'économie. Celle-ci devrait être globale, se situer à des horizons à long terme, prendre en compte le risque et les incertitudes et envisager la possibilité de changements majeurs dans les scénarios. Le rapport constate la nécessité d'une action collective dont il faut créer les conditions. Il recommande la création d'un prix du carbone commun et d'un marché du carbone plus efficient, des politiques pour effectivement réorienter ses revenus afin d'aider les pays en développement, une amélioration considérable de l'efficacité énergétique, une coopération internationale forte pour soutenir l'innovation et le changement technologique, enfin, une aide massive aux pays en développement pour soutenir leurs politiques d'adaptation et de lutte contre la dégradation des écosystèmes terrestres. Les effets des actions que l'on pourra engager, n'auront que des effets limités sur le climat des quatre prochaines décennies. Mais ce que l'on fera dans les dix ou vingt prochaines années pourra avoir des effets

profonds sur la seconde moitié de ce siècle et au-delà.

La sécurité alimentaire pourrait constituer un bon point d'entrée pour stimuler la coopération internationale. La question de la sécurité alimentaire est en effet au cœur de ces problématiques. Les conséquences du changement climatique, la rareté croissante et la dégradation des ressources en terres et en eau, les menaces sur les approvisionnements mondiaux, les risques d'aggravation de la pauvreté s'agrègent pour faire de la question alimentaire une question centrale de la stabilité sociale et politique de la planète. La sécurité alimentaire, ainsi replacée, se trouve au carrefour des demandes d'action pour agir, à la fois, sur l'atténuation du risque climatique, sur les facteurs qui contribuent à la dégradation du milieu productif (perte de fertilité des sols, baisse du potentiel des ressources en eau, destruction de la biomasse naturelle), sur la réduction de la pauvreté et un meilleur accès aux revenus, sur la composition de la demande future de produits alimentaires.

La sécurité alimentaire dépend simultanément des possibilités de l'offre (de la production locale et des marchés extérieurs), du volume et de la nature de la demande, des possibilités de financement des importations, des revenus des citoyens et de leur capacité d'accéder économiquement aux aliments, de la qualité nutritionnelle des aliments et de l'eau, de la capacité des Etats à mettre en place des filets de sécurité. Tous ces facteurs, production nationale ou mondiale, état des marchés mondiaux, demande, ressources des Etats, revenus des individus et pauvreté, disponibilité et qualité des aliments, vont, d'une façon ou d'une autre, être affectés par les effets du changement climatique et par la dégradation des écosystèmes terrestres. Le niveau de sécurité alimentaire pourrait, du fait de cette convergence, être l'un des indicateurs les plus pertinents pour évaluer l'efficacité des politiques d'adaptation au changement climatique et de celles visant à enrayer la dégradation des écosystèmes. Cet indicateur reflète en effet l'impact de ces politiques sur la base naturelle de l'agriculture (l'agriculture produit davantage sans dégrader l'environnement), leur impact sur le bien être des populations (les populations peuvent économiquement accéder à des produits alimentaires effectivement disponibles) et leur effet sur la demande, les échanges et l'évolution des comportements alimentaires.

Un constat essentiel s'impose : la convergence de la crise environnementale et de la crise économique crée, paradoxalement, des opportunités inédites pour effectuer des changements économiques, technologiques, sociaux et politiques trop longtemps différés. Elle crée des conditions favorables pour la mise en œuvre d'une stratégie globale. Mais celle-ci n'aura de chances d'exister que dans la mesure où l'on pourra mettre en place des formes de gouvernance adaptatives, que l'on sera capable de réorienter les investissements et que l'on pourra mobiliser de nouvelles ressources pour aider les pays en développement. Le moment est, à cet égard venu, de reconnaître la réelle valeur économique des externalités non marchandes de l'environnement, de donner un coût à sa dégradation et de rétribuer les services écologiques rendus par les agriculteurs, les éleveurs et les forestiers.

La problématique d'une stratégie globale interpelle, au premier chef, les gouvernements de la planète, et parmi eux, ceux qui ont le plus de poids dans les responsabilités et les décisions, pays industrialisés et pays émergents. Mais les choix que feront ces décideurs n'auront que peu d'effets s'ils ne sont pas relayés par une responsabilisation et une mobilisation massive des personnes individuelles qui composent la population de la planète. C'est, en effet, de leur capacité et de leur volonté de modifier leur mode de vie, de changer leurs comportements de consommation énergétique et alimentaire, d'acquérir les connaissances pour transformer les systèmes de production, que dépend le succès ou l'échec d'une stratégie globale. Une prise de conscience collective des menaces et des options constitue la première condition d'une stratégie possible.

Confrontée aux enjeux de l'UNCCD, cette prise de conscience n'est guère facile, car, à la différence d'une crise financière dont la perception est immédiate, les effets de la dégradation des terres sont, à l'échelle humaine, lents, progressifs, et souvent éloignés dans l'espace. La perception qu'en ont les habitants des pays riches n'est pas celle de ceux des pays du Sahel ou d'Asie centrale. La mobilisation des individus implique un changement d'échelle. C'est en effet aux échelles locales que se situe leur vie quotidienne, leurs fonctions sociales et productives. C'est là que se situe leur capacité d'agir collectivement. La stratégie globale dépend donc des systèmes sociaux et politiques qui leur permettront d'agir dans de nouvelles directions. L'amélioration de la *gouvernance territoriale* devient, dans une telle perspective, une condition fondamentale de succès d'une stratégie globale. Cette étude en a analysé les défis et les options sous un angle qui est au cœur des objectifs de l'UNCCD, celui du rapport entre gouvernance locale et gestion durable des ressources des territoires. On a, à cet effet, souligné avec

emphase que ce sont des efforts faits au niveau national et local qui permettront d'affronter les défis posés par le programme décennal de l'UNCCD. L'accent mis sur les droits des personnes, dont les progrès conditionnent la mobilisation dans la lutte contre la pauvreté et le combat pour l'amélioration des opportunités sociales et économiques, en montre l'une des principales lignes de force.

On voudrait, pour terminer cette analyse de la "multi-dimensionnalité" de la réponse globale à la crise globale, en rappeler aussi la dimension en termes de complexité. Les actions que l'on se propose d'entreprendre entrent, en effet, dans une logique de la complexité, elles reposent sur des millions de décisions que l'on ne peut ni prévoir ni diriger. A cela s'ajoutent l'aléa et l'imprévisibilité, qu'il s'agisse des irrégularités climatiques, des dynamiques biophysiques ou des choix des hommes. Les politiques de développement viennent elles mêmes compliquer les données du problème. En témoignent, par exemple, la diversité et la fragmentation de l'aide au développement - chaque agence ayant ses propres procédures, ses stratégies, ses politiques d'intervention - ainsi que la pluralité de ses méthodes, évolutives chacune à leur manière et souvent marquées par des contradictions mal perçues par les populations - comme celles qui concernent les systèmes d'incitations. Le combat contre la désertification et la dégradation des terres implique une très grande capacité d'adaptation à la diversité des comportements des décideurs, une prise en compte des incertitudes de la complexité et une nécessaire souplesse des systèmes de programmation. Cette dimension souligne le caractère aléatoire de toute planification. La prise en compte de cette complexité plaide, paradoxalement, pour une démarche de simplification. Les points d'entrée doivent être peu nombreux, par exemple en ancrant les stratégies d'adaptation dans les motivations des individus pour leur propre survie. Une seule clé pour toutes les serrures : redonner aux hommes une terre fertile associée à l'eau afin d'assurer la sécurité alimentaire de l'humanité, celle-ci constituant désormais la priorité incontournable de la réponse globale.

## 6. RECOMMANDATIONS : REPLACER L'UNCCD AU CŒUR DE LA STRATEGIE GLOBALE

Les scientifiques et les économistes reconnaissent aujourd'hui que les crises de l'environnement, de l'énergie, de l'économie de la sécurité alimentaire sont les composantes interdépendantes d'une seule et même crise globale dont la maturation tend à s'accélérer dangereusement. Ces interrelations, bien que souvent affirmées dans le discours politique, ne se traduisent cependant pas encore dans une synergie forte des stratégies internationales, encore trop fragmentées. Une responsabilisation collective est indispensable, elle doit concerner les gouvernements, les institutions, les organisations associatives; mais surtout, chaque décideur individuel. Les mécanismes de gouvernance mondiale doivent mieux fonctionner pour y parvenir. Une coordination et des mécanismes communs devraient pouvoir être mis en place pour faire mieux converger les stratégies relatives au changement climatique (CNUCC), à la dégradation des sols, des eaux et de la biomasse (UNCCD), à la sécurité alimentaire (OMC, FAO), à l'énergie, à la lutte contre la pauvreté (PNUD, Banque Mondiale, FIDA, OCDE, etc.). La Stratégie de l'UNCCD pour 2010-2018 constitue, du fait de son approche globale, une réponse et un instrument d'action pour stimuler la mise en place d'une telle approche.

La *gouvernance territoriale* permet de répondre à la crise par une stratégie multidimensionnelle. Celle-ci devrait pouvoir, en particulier, se donner des objectifs pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, restaurer massivement et gérer durablement les sols, le couvert végétal et les eaux, atténuer les effets du changement climatique, généraliser des stratégies d'adaptation de l'agriculture et assurer la sécurité alimentaire. Ces objectifs sont ceux de la Stratégie de l'UNCCD qui se propose de guider les Pays Parties et les acteurs du développement pour améliorer les conditions de vie des populations vulnérables (*objectif stratégique 1*), améliorer l'état des écosystèmes dégradés (*objectif stratégique 2*), générer des effets positifs sur l'environnement visés par la Convention (*objectif stratégique 3*), enfin, mobiliser les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions de l'UNCCD, notamment en stimulant des partenariats efficaces entre les acteurs nationaux et internationaux (*objectif stratégique 4*).

La stratégie se donne, à cet effet, cinq objectifs opérationnels: promouvoir la prise de conscience collective et l'éducation ; aider à la formulation de politiques appropriées ; améliorer les connaissances, principalement en faisant progresser les connaissances scientifiques et technologiques ; agir sur le développement des capacités d'action et de management des institutions et des acteurs de la société civile ; mobiliser des ressources financières et encourager les transferts technologiques. Les recommandations de cette étude pour stimuler les progrès de la gouvernance locale appliquée au développement territorial et à une gestion durable des ressources naturelles et des services environnementaux entrent toutes dans le cadre de ces objectifs opérationnels et se résument dans les cinq axes qui suivent.

### A. Promouvoir la prise de conscience collective et l'éducation

1. Le premier thème qui devrait être mis en lumière par les mécanismes de communication envisagés par la Stratégie de l'UNCCD, se rapporte à la nécessité d'aider l'opinion publique à bien réaliser ce que signifie le terroir dans la globalité de la crise écologique et, du même coup, de mieux prendre conscience de l'indissoluble interdépendance du changement climatique, de la dégradation des terres et des eaux, de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté. La mobilisation politique pour la réduction des GES, qui va s'amplifier médiatiquement avec les prochaines conférences sur le climat, ne doit pas occulter les actions à entreprendre sur le terrain. La dégradation des terres et la désertification, par les menaces qu'elles font peser sur la sécurité alimentaire et sur les revenus des populations rurales, ne sont pas moins graves pour l'humanité que les effets du changement climatique. On ne peut pas traiter la crise écologique par secteurs. Elle est une et elle doit faire l'objet d'une approche intégrée. Les domaines d'action de la Stratégie de l'UNCCD doivent donc revenir au cœur du débat environnemental. Cette stratégie est indissociable des autres stratégies pour l'environnement.
2. Le second thème, relayé par les organes de communication des Nations Unies, concerne les modalités de l'action pour la lutte contre la désertification et la dégradation des terres. L'opinion publique

doit réaliser que les actions préconisées ne peuvent inverser les tendances actuelles que si celles-ci sont relayées par des milliards de décideurs, utilisateurs des sols, dont une immense majorité réside dans les pays en développement. Les populations rurales de ces pays ne peuvent réagir que si les progrès de leur gouvernance leur permettent de gérer de façon responsable l'usage des ressources de leurs territoires et si elles sont soutenues par des moyens techniques et financiers appropriés.

3. Les Pays Parties sont invités à intégrer les messages porteurs dans leurs systèmes d'information nationale et à promouvoir une forte communication avec les médias nationaux et internationaux ainsi que par les réseaux Internet pour soutenir les approches participatives et la bonne gestion de la décentralisation.

## **B. Aider à la formulation de législations et politiques appropriées**

4. Les pays affectés, Parties de l'UNCCD, devraient bénéficier d'appuis pour revoir les dispositifs législatif et réglementaire qui couvrent l'exploitation des ressources naturelles et peut être, au titre d'une loi d'exécution l'UNCCD, promouvoir les conditions d'une meilleure gestion participative de ces ressources.
5. Le champ du plaidoyer politique devrait inclure un réalignement des Programmes d'action nationaux, qui ont surtout donné de l'importance aux investissements techniques pour lutter contre la dégradation des terres, afin qu'ils intègrent davantage la dimension de la gouvernance locale des territoires et de la participation des acteurs. Il est nécessaire, que ces Programmes nationaux se fondent sur des actions de développement local à l'échelle de petites régions et qu'ils fassent l'objet d'une concertation intégrée avec les organismes de l'Etat qui traitent de la décentralisation, de la lutte contre la pauvreté et de la sécurité alimentaire.

## **C. Améliorer les connaissances scientifiques et technologiques**

6. Un nouveau domaine de connaissance devrait faire l'objet d'un développement très fort, celui portant sur la géographie prospective des écosystèmes et sur les altérations à moyen et long terme qui peuvent résulter du changement climatique, notamment dans les régions arides. Ces connaissances qui couvriraient les perspectives des *territoires mutants*, sont indispensables pour élaborer des stratégies d'anticipation.
7. Un panel scientifique l'UNCCD sur les terres et les sols devrait animer un réseau scientifique international, qui validerait en commun ses méthodes d'analyse prospective du changement, et qui développerait ses capacités d'identifier les typologies plausibles des *territoires mutants*. D'autres travaux devraient porter sur l'élaboration de nouveaux indicateurs permettant de mesurer les effets et les impacts des politiques intégrées de gouvernance locale des territoires, et sur la restitution des meilleurs pratiques adaptatives de développement local et de décentralisation.

## **D. Développer les capacités d'action et de gestion des institutions et des acteurs de la société civile**

8. Dans le domaine spécifique de la gouvernance locale des territoires, les nouveaux besoins d'amélioration des capacités d'action sont considérables. Tout d'abord, des actions pour mettre au point de bonnes approches de programmation du développement territorial. Celles-ci devraient inclure la création d'un réseau d'équipes habilitées à aider les gouvernements pour effectuer des opérations test et élaborer des approches méthodologiques appropriées. Des mécanismes de concertation permettraient les échanges d'expérience et la capitalisation des bonnes pratiques ainsi que leur enregistrement dans les rapports nationaux.
9. En second lieu, la création d'un programme d'appui à la médiation territoriale et à l'ingénierie du développement local passerait par la formation, dans un certain nombre de pays pilotes, d'un corps de médiateurs territoriaux. Ses fonctions seraient d'aider l'émergence de structures de gouvernance locale et d'apprendre aux acteurs les plus impliqués des méthodes simples et performantes de programmation participative du développement territorial.



## E. Mobiliser des ressources financières et encourager les transferts technologiques

10. En premier lieu, l'UNCCD devrait, au titre de l'objectif stratégique 4 de la stratégie décennale, lancer un dialogue continu sur la mobilisation innovante de ressources. Ceci couvrirait la proposition d'un "*contrat écologique*" pour *paiement des services rendus par les écosystèmes*. En effet l'environnement est un bien public et les efforts demandés aux ruraux pour le protéger doivent être reconnus par la communauté nationale. La contribution des agriculteurs à la sécurité alimentaire constitue, par ailleurs, un service qu'ils rendent à la nation.
11. La Stratégie de l'UNCCD engagerait, à terme, les parties à reconnaître la qualité de *bien public universel* des terres et des eaux et à mobiliser les réponses locales pour la mise en pratique d'un *contrat écologique* associant les gouvernements et les citoyens, désormais responsabilisés, dans une gestion durable des ressources biophysiques de l'environnement.
12. En second lieu, une insertion plus efficace de la lutte contre la désertification et la dégradation des terres dans le marché du carbone qui sera mis en place par l'UNCCC (notamment dans le cadre du *Clean Development Mechanism*) au titre du régime qui émergera du successeur du Protocole de Kyoto.

## En guise de conclusion

L'énoncé de ces quelques recommandations porte le constat de leurs limitations. La promotion politique, à une échelle immense, d'un processus de gouvernance locale des territoires est une tâche immense qui appelle des évolutions considérables et ce, dans des délais relativement courts. La démocratisation doit progresser dans de nombreux pays. Les systèmes d'éducation doivent tous se réajuster pour répondre à la demande de connaissances qui permettra à une nouvelle génération d'entrer de façon compétitive dans une économie dominée par l'information et l'innovation. Des politiques urbaines d'un genre nouveau doivent être conçues pour maîtriser les immenses mouvements de population que le monde connaîtra dans les prochaines décennies. Les politiques de santé et de population doivent être considérablement améliorées pour mieux contrôler le nombre des hommes sur terre et leur assurer un développement physiologique normal.

Toutes ces tâches nous lancent un défi majeur. Elles ne pourront être entreprises et conduites à bonne fin qu'avec des mécanismes de meilleure gouvernance et notre disponibilité à porter un regard plus lucide sur nous même. Car notre ennemi est intérieur. Il se définit par notre remarquable inaptitude à saisir les enjeux et notre incapacité actuelle à nous défaire d'un modèle de développement qui ne peut plus avoir de futur. La responsabilisation collective pour la gestion des écosystèmes terrestres est indispensable. La *gouvernance territoriale* en est l'instrument politique.

L'opinion publique, et particulièrement celle des pays riches et celle constituée par les élites aisées des pays en développement, doit prendre conscience du dividende que payera la solidarité. Les écosystèmes terrestres sont, comme les écosystèmes marins, un bien public commun de l'humanité. Leur restauration incombe en très grande partie à des populations déshéritées. Elle apporte cependant des améliorations globales dont tous les citoyens de la planète bénéficient. Cet effet justifie amplement la solidarité Nord Sud.



# REFERENCES DOCUMENTAIRES

## *Chapitre 1. Désertification et dégradation des terres et des eaux, le chemin pour un développement non durable*

- UNEP. Carbon in Drylands Desertification, Climate Change and Carbon Finance.** Barney Dickson, Head of Climate Change & Biodiversity United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre. 12 March 2009
- UNCCD. Desertification Coping with Today's Global Challenges.** Policy Paper produced in the Context of the Strategy of the UNCCD, High Level Policy Dialogue, UNCCD and GTZ, Bonn, May 2008
- UNCCD. Down to Earth.** A simplified Guide to the Convention to Combat Desertification. Why is it necessary and what is important and different about it? UNCCD 1995.
- UNCCD. Global Alarm : Dust and Sandstorms from the World's Drylands.** UNCCD 2002
- IFAD. Biofuel Expansion: Challenges, Risks and Opportunities for Rural Poor People. How the poor can benefit from this emerging opportunity?** Paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-first session of IFAD's Governing Council, 14 February 2008. (Vineet Raswant, Nancy Hart and Monica Romano).
- IFAD/FAO/IIED. Land grab or development, opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa.** Lorenzo Cotula, Sonja Vermeulen, Rebeca Leonard and James Keeley. May 2009.
- ISDR Bibliography. Drought, Desertification and Water Scarcity.** Bibliography established by International Strategy for Disaster Reduction (UN). May 2007. Presentation and abstracts of 42 books on Droughts and of 27 books on Water Scarcity. On Desertification, 33 titles with abstracts.
- GRET/Coopération française. Comité Technique "Foncier et développement". Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud.** Livre blanc des acteurs français de la Coopération. Sept 2008
- UN World Water Assessment Program. Climate Change, Water security and Possible Remedies for the Middle East**, by Jon Martin Trondalen. UNESCO 2009.

## *Chapitre 2. Un nouveau contexte : l'humanité confrontée à une crise globale de l'écosystème*

- UN. Comprehensive Framework For Action High-Level task Force on the Global Food Security Crisis.** Secretariat of the United Nations. July 2008
- UN. Ecosystems and Human Well-Being, Our Human Planet.** United Nations Millenium Ecosystem Assessment. 2005.
- UN. Conseil d'administration de l'Evaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire. "Vivre au Dessus de ses Moyens".** Déclaration au Conseil d'Administration
- ENEA (Ente Nazionale per l'Energie e l'Ambiente) . Cambiamenti Climatici ed Agro-Sistemi.** Contributo dell'ENEA alla Conferenza Nazionale sul Cambiamento Climaticie. Rome Sept 2007. Sintesi a cura di M. lanetta
- UNFCCC. Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries.** .An Issue Paper produced by UNFCCC, 2008
- UNCCD. The Global Mechanism. Desertification, Migrations & Local Development.** International Experts Consultation. The Global mechanism of the UNCCD, 2008
- UNFCCC. The Kyoto Protocol Mechanisms. International Emissions Trading.** Clean development Mechanism Joint Implementation
- FAO. High Level Conference on World Food Security and the Challenge of Climate Change and Bioenergy,** Synthésis Document, Rome 3-5 June 2008
- FAO. The Livestock Long Shadow.** A study of Livestock economy impact on Greenhouse gazes emissions and on Environment. FAO, 2008, Rome
- IEPF Changements Climatiques: vers l'après 2012.** Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie. Revue "Liaisons", n° 75, Nov. 2007.
- IEPF Biodiversité, Energie et Changements Climatiques.** Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie. Revue "Liaisons", numéro spécial Septembre 2008
- IEPF Les choix énergétiques mondiaux, entre confiance technologique et préoccupations environnementales.** Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie. Revue "Liaisons" n° 80, 2008.

- Institute for Global Environmental Strategies, Japan. The Climate Regime beyond 2012. Reconciling Asian Priorities and Global Interests.** Institute for Global Environmental Strategies, Hayama Japan. Ancha Srinivasan, editor. 2008.
- Socio-economic and climate change impacts on agriculture: an integrated assessment, 1990–2080.** Günther Fischer, M. Shah, F. Tubiello, and H. van Velhuizen. International Institute for Applied Systems Analysis, Austria, Goddard Institute for Space Studies, Columbia University, NY, USA)
- Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability.** Edited by Anthony Oliver-Smith and Xiaomeng Shen. SOURCE. Studies Of University Resaearch, Counsel Education UNU EHS Education series, n° 12/2009. United Nations University Institute for Environment and Human Security
- Control, Adapt or Flee. How to Face Environmental Migration?** United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS)
- Cool it, the sceptical environmentalist's guide to global warming,** Bjorn Lomborg, Vintage Books, New York, 2008

### **Chapitre 3. Une réponse globale a une crise globale**

- UNCCD. Proceedings of the Third Asia Africa Forum on Combatting Desertification and Mitigating the Effects of Droughts.** UNCCD 2001.
- UNCCD. Consideration of the UNCCD National Action Programme Process.** UNCCD Secretariat. 2004, Internal Working Document.
- UNCCD, Securitized Ground, Grounding Security,** UNCCD Issue Paper n° 2, H. G. Brauch, U. Oswald Spring. Bonn 2009.
- IFAD. Food price volatility. How to help smallholder farmers manage risk and uncertainty.** Discussion Paper, Governing Council Round Tables. IFAD, 31st Session Feb. 2008
- FAO. Changement Climatique et Sécurité Alimentaire: un document cadre.** Rome 2007
- REDD. Poverty Environment Partnership. Making REDD work for the Poor.** A Poverty Environment Partnership Report. L. Peskett, D. Huberman, E. Bowen-Jones, G. Edwards, J. Brown. September 2008. Partnership associating IUCN, ODI, UNDP, SIDA, ADB; DFID, Ministère de l'Environnement de France, The Nature Conservancy, UNEP, WCMC.
- OCDE. Les perspectives de l'Environnement.** OCDE, Paris 2001.
- CSIS, Age of Consequences, The Foreign Policy and National Security Implications of Climate Change.** by Kurt M. Campbell and others. Center for Strategic and International Studies Washington, November 2007.
- IFPRI. The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions.** Joachim von Braun, Director General. IFPRI's Biannual Overview of the World Food Situation presented to the CGIAR Annual General Meeting, Beijing, December 2008.
- The Economics of Climate Change – The Stern Review,** Nicholas Stern, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Earth Policy Institute. Plan B 3.0: Mobilizing to Save Civilization.** by Lester R. Brown, 2008, Earth Policy Institute
- Earth Policy Institute. The Earth Policy Reader** by Lester R. Brown, Janet Larsen, and Bernie Fischlowitz-Roberts. 2002, Earth Policy Institute
- Earth Policy Institute. Eco-Economy: Building an Economy for the Earth,** Lester R. Brown (W. W. Norton & Co., NY: 2001)
- Tallberg Foundation. Grasping the Climate Crisis** by Bo Ekman, Johan Rockstrom, Anders Wijkman. Stockholm. 2008.
- R. Garnaut. The Garnaut Climate Change Review.** Final report. Cambridge University Press. 2008. Australia
- INRA/CIRAD. Agrimonde. Agricultures et alimentations du monde en 2050 : scénarios et défis pour un développement durable,** Note de synthèse. INRA CIRAD France, Février 2009

### **Chapitre 4. Les fondements conceptuels de la lutte contre la désertification et la dégradation des terres et des eaux**

Le texte de ce chapitre est une version actualisée d'extraits de l'étude **UNCCD. Combattre la désertification. Un défi, d'abord local, lancé a l'espace et au temps.** Document Introductif, G. Lazarev. Forum CCD/FIDA "Pour une mise en œuvre de la convention de lutte contre la désertification. Rome; juin 1996. Ce document, consultable en ligne sur le site UNCCD, comporte les références des documents utilisés.

## **Chapitre 5. Pour une gestion durable des terres et des eaux: défis et options novatrices**

- UNCCD. Thematic Programme Network on Renewable Energies in the context of the fight against Desertification**
- IFAD. The growing demand for land.** Discussion Paper, Governing Council Round Tables. IFAD, 31st Session Feb. 2008
- FAO. Organic Agriculture and Food Security.** International Conference on Organic Agriculture and Food Security, FAO, May 2007. Background Policy Paper by Nadia Scialabba
- FAO. The State of Food and Agriculture. Biofuels: Prospects, risks and opportunities, 2008**
- FAO/TerraAfrica. Regional Sustainable Land Management.** Work Programme Description, Terra Africa 6th Executive Committee, Istanbul, Nov. 2008.
- FAO/TerraAfrica. Policies for Scaling Up Sustainable Land Management: A Resource Guide for Policy Makers.** TerraAfrica Guidelines series. Prepared by FAO in cooperation with IFPRI. Based on IFPRI E. Nkonya and J. Pender Report. Nov. 2007
- United Nations University. People in Marginal Drylands. Managing Natural Resources to Improve Human Well being.** A policy brief based on the Sustainable Management of Marginal Drylands Project (SUMAMAD). Z. Adeel, C. King, T. Schaaf, B. Schuster, United Nations University, 2008
- World Bank. World Development Report 2008. Agricultural development**
- Development Fund, Norway. More than Rain, Identifying Sustainable Pathways for Climate Adaptation and Poverty Reduction.** K. Ulsrud, L. Sygna, L. O'Brien, G. Motzfella *gouvernance territoriale locale*, Development Fund Utviklingsfondet, Norway, 20

## **Chapitre 6. La maîtrise responsable des territoires: la réponse politique de la gouvernance locale<sup>4</sup>**

- CIHEAM/Plan Bleu.. Territoires et développement rural en Méditerranée.** Etude régionale pour la Commission Méditerranéenne de Développement Durable Janvier Février 2008 (consultable en ligne sur le site du Plan Bleu). Etude condensée in MEDITERRA. 2009 (Publication annuelle du CIHEAM, Paris)
- UNCCD. Combattre la désertification ? Un défi, d'abord local, lancé à l'espace et au temps.** Document Introductif, G. Lazarev. Forum CCD/FIDA "Pour une mise en oeuvre de la convention de lutte contre la désertification. Rome; juin 1996. (Document d'introduction des Programmes Locaux de Développement Local, LADP. Versions courtes et longues, anglais et français
- UNCCD. Promotion of Traditional Knowledge.** A compilation of UNCCD Documents
- UNCCD. Making a Difference.** Securing the participation of local communities in the decision making and the implementation process. UNCCD, 2002
- IFAD/GEF Partnership on climate change. Fighting a global challenge at the local level.** IFAD and GEF, Rome Nov 2008
- IFAD. Challenges and opportunities for smallholder farmers in the context of climate change and new demands on agriculture.** Proceedings of the Governing Council Round Tables. IFAD, 31st Session Feb. 2008
- IFAD. Preview of Good Practices in Participatory Mapping,** coordinated by Sheila Mwanundu. IFAD 2009.
- ICARDA / IFAD. A Field Manual for the Preparation of a Participatory Community Development Plan,** Ali Nefzaoui, G. Lazarev and alt. ICARDA Documents ([www.icarda.org](http://www.icarda.org)). November 2007 (including CD Rom)
- UNCDF. Vers un éco-développement participatif<sup>4</sup>.** G. Lazarev et G de Kalbermatten. Publication de l'Harmattan, Paris, 1993, 257 p.. Traduction en anglais, chez Mac Millan London, 1994..
- Communautés rurales et développement local, Approches et instruments pour une dynamique de concertation** G. Lazarev & M. Arab., Karthala, Paris janv. 2002. Synthèse des acquis des expériences méthodologiques des auteurs en matière de développement local dans des communautés rurales et en matière d'outils d'analyse et de programmation.

## **Chapitre 7. Recommandations : Replacer l' UNCCD au cœur de la stratégie globale**

<sup>4</sup> La bibliographie sur la gouvernance locale est considérable. Celle de ses rapports avec la gestion territoriale est plus restreinte. L'étude du CIHEAM/Plan Bleu fait un inventaire des sources récentes, sur ce sujet, dans le Bassin Méditerranéen. Elle renvoie à une étude documentaire, accessible auprès du Plan Bleu ([www.planbleu.org](http://www.planbleu.org)) fait également. Cette étude inventorie 365 références thématiques et géographiques relatives à la Méditerranée (*Astrid Gertz et G. Lazarev, 2008*)



- UNCCD. Human Rights and Desertification.** Exploring the Complementarities of International Human Rights Law and the United Nations Convention to Combat Desertification. UNCCD Issue Paper n°1, 2008.
- UNCCD. The Global Mechanism. Integrated Financing Strategies for Sustainable Land Management.** The Global mechanism of the UNCCD, 2008
- UNCCD. Policy Advocacy & Communication Focus.** Issues presented by Luc Gnacadja, Executive Secretary of the UNCCD.
- UNCCD. Integrated Methods for Monitoring and Assessing Desertification/Land Degradation Processes and Drivers.** Drylandscience for Development Consortium (DSD.. White-PaperDraft-1. May 2009. 126 Pages.
- UNCCD. Monitoring and assessing land rehabilitation and sustainable land management.** CST Working Group 2. Lead contributions: C. Martius and M. Winslow. Supporting contributions: T. Buttschardt (TB), J. Herrick (JH), P. Machado (PM), M. Mortimore (MM), F. Nachtergaele (FN), PK Nair (PN), A. Taimeh (AT), R. Thomas (RT), G. van Lynden (GVL), R. Washington-Allen (RWA), P. Vlek (PV). Coordinating Editors: C. Martius and M. Winslow.
- UNCCD. Monitoring and Assessment of Desertification and Land Degradation: Knowledge Management, and Economic and Social Drivers.** Dryland Science for Development Consortium (DSD). White Paper of the DSD Working Group 3. May 2009.
- Republica del Ecuador. Constitución Política.** Titles VI on the “*Development Framework*” and Title VII on “Well being and Natural resources” which includes, in particular, a chapter on Biodiversity and Natural resources Management. Sept. 2008.