

Programme Réseaux des Zones Arides

DOSSIER

**Lutter contre la désertification:
Réflexions préliminaires à une
convention mondiale**

Camilla Toulmin

IIED

INTERNATIONAL
INSTITUTE FOR
ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT

**Dossier n° 42
juin 1993**



République Française
Ministère de la Coopération
20, rue Monsieur - 75007
PARIS (France)

Ce Dossier est issu de deux documents antérieurs préparés par l'auteur:

- * *From 'combating desertification' to 'improving natural resource management': A significant advance?* [De «combattre la désertification» à «améliorer la gestion des ressources naturelles»: un progrès significatif?], commandité par l'administration britannique du développement outre-mer (ODA), Londres (novembre 1992), et
- * *Setting a realistic agenda: Approaches to the Convention on Desertification and the African Protocol* [Fixer un ordre-du-jour réaliste: approches préalables à la Convention sur la Désertification et le Protocole Africain], commandité par le ministère danois des affaires étrangères, Copenhague (mars 1993).

L'auteur est seule responsable des vues exprimées dans ces documents et dans ce Dossier, qui ne reflètent pas nécessairement celles des deux organismes commanditaires susnommés.

Camilla Toufmin dirige le Programme des Zones Arides de l'IED, qui oeuvre dans les régions arides et semi-arides d'Afrique. Le programme combine la recherche en collaboration avec des organisations africaines, la formation aux méthodes participatives de gestion des ressources naturelles, le soutien au secteur des ONG et la diffusion de l'information en réseau. Après une formation initiale d'économiste, Camilla Toufmin s'est surtout consacrée au développement agricole et pastoral dans l'Afrique occidentale sahélienne. Elle est membre du Comité International d'Experts sur la Désertification, formé pour conseiller le Secrétariat du Comité International de Négociation de la Convention pour combattre la Désertification.

Traduction: Claude Fivet-Démoret

La version française du dossier est réalisée avec l'appui financier du Ministère de la Coopération, 20 rue Monsieur, 75007 PARIS, et l'aide des services techniques de la Caisse Française de Développement.

**Lutter contre la désertification:
Réflexions préliminaires à une
convention mondiale**

Camilla Toulmin

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction	1
1: LA DÉSERTIFICATION : DÉFINITIONS ET CAUSES	1
Sécheresse, dessiccation, et dégradation	5
Désertification et progression du désert	7
Désertification et changement climatique	8
Tendances actuelles	11
Ensembles de données mondiales	12
Études régionales et locales	17
2: LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE	18
Niveau mondial	18
Programmes régionaux	21
Assistance bilatérale au contrôle de la désertification	24
Actions de lutte contre la désertification au niveau national	26
Actions de lutte contre la désertification au niveau local	28
3: QUEL RÔLE POUR LA CONVENTION ?	29
Contexte de la convention	29
Peut-on espérer une aide accrue pour l'Afrique ?	30
Quelle sera la forme de cette convention ?	32
Un protocole pour l'Afrique	34
Politiques de traitement des risques et de la précarité	36
Engagements possibles des pays donateurs et bénéficiaires	37
Engagements des pays donateurs	38
Engagements des pays bénéficiaires	43
Le contrôle des obligations	45
Mécanismes régionaux et mondiaux de contrôle de la désertification	46
La désertification et le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)	47
Conclusion	48
Sujets à approfondir	49
Bibliographie	51
* * *	
Diagramme 1:	4
Diagramme 2:	8
Tableau 1:	14
Tableau 2:	16

(Warren & Khogali 1992)

LUTTER CONTRE LA DÉSERTIFICATION: RÉFLEXIONS PRÉLIMINAIRES À UNE CONVENTION MONDIALE

Introduction

Ce texte a pour sujet le débat en cours sur la désertification et sur les différentes manières d'améliorer la gestion des ressources naturelles dans les zones arides de la planète, ceci dans le contexte des négociations devant aboutir à une Convention pour Combattre la Désertification. On y accorde une attention toute particulière à l'Afrique, afin d'examiner les différentes définitions de la désertification ainsi que les données servant à évaluer son incidence. On présente brièvement l'expérience passée des programmes de lutte contre la désertification avant d'aborder les types d'actions possibles au niveau national et au niveau international afin de promouvoir des modalités de subsistance plus sûres et plus viables pour les populations habitant ces zones arides à risques. On étudie ensuite ces actions dans le contexte de la Convention sur la Désertification proposée dans l'Agenda 21 et adoptée par les participants à la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement, tenue à Rio en 1992. Notre texte présente dans leurs grandes lignes le planning actuel de négociation de cette Convention et de ses protocoles additionnels ainsi que les engagements susceptibles d'être exigés des nations donatrices et bénéficiaires.

1: LA DÉSERTIFICATION — DÉFINITIONS ET CAUSES

On ne compte plus les définitions de la «désertification», sources d'un débat passionné. Selon la définition proposée en 1991 par le Centre d'Activité du Programme de Lutte contre la Désertification (*Desertification Control/Programme Activity Centre — DC/PAC*) du PNUE, la désertification est:

la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et sub-humides sèches, résultant principalement de l'activité de l'homme.

Elle intègre un certain nombre de processus qui aboutissent à l'appauvrissement des sols et de la végétation là où l'activité humaine est le facteur principal. On donne pour exemples la perte de sols due à l'érosion, et la culture continue sur des terres sans remplacement des éléments nutritifs prélevés. Cette définition reconnaît que l'impact néfaste de l'homme est la cause première de la désertification, bien que cet impact se trouve aggravé par les caractéristiques propres au climat des zones arides. Ainsi, par exemple, les sols cultivés peuvent subir, dans les zones arides tropicales, une érosion particulièrement forte en début de saison des pluies, quand des orages très intenses produisent un ruissellement très abondant à un moment où les champs sont encore dénudés.

Par la suite, une définition plus large de la désertification a été avancée, et agréée dans le cadre de l'Agenda 21. Selon elle, il s'agit de :

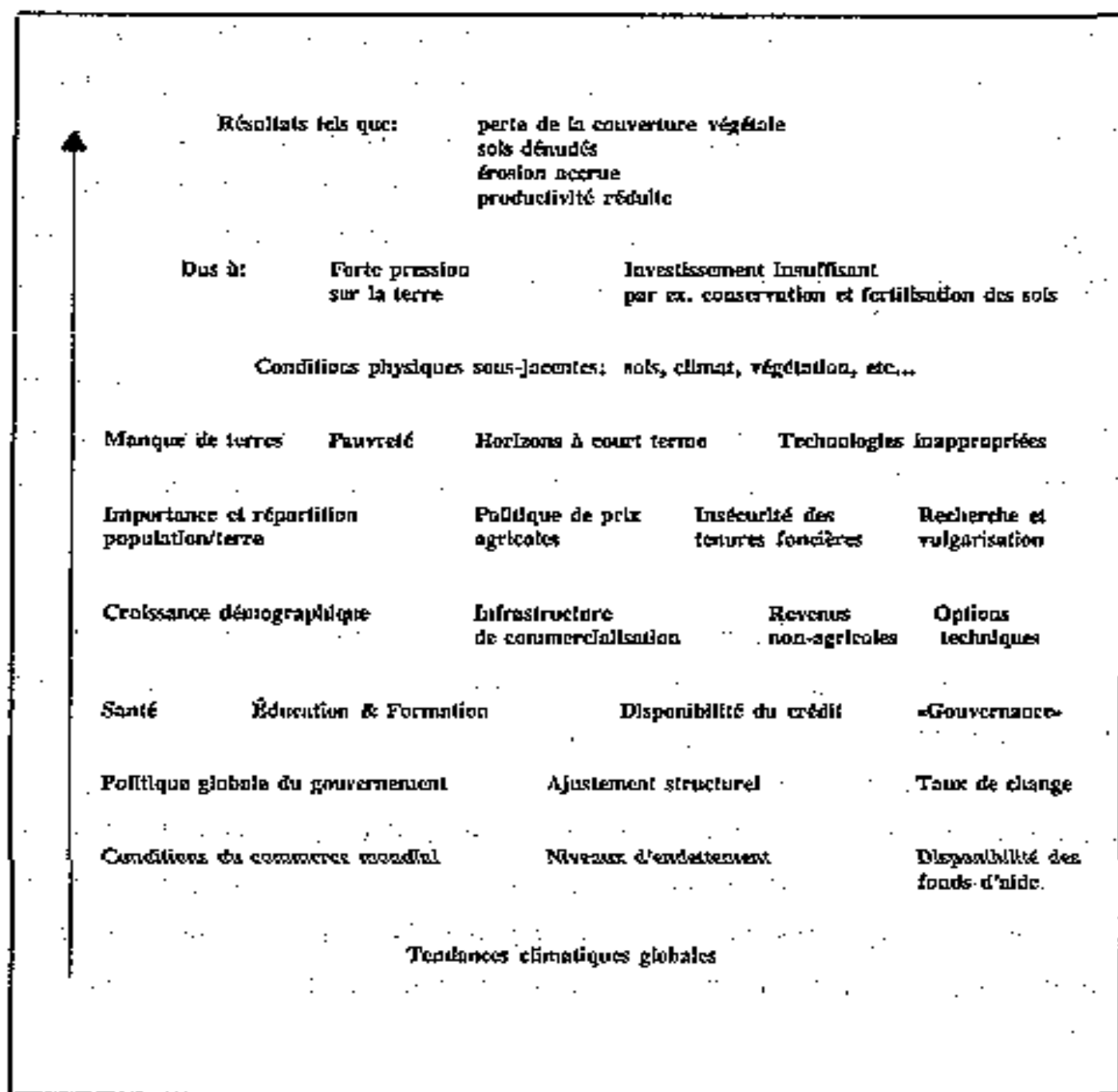
la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et sub-humides sèches, par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines.

Il y a entre ces deux définitions des différences significatives, puisque le facteur causal, dans le second cas, se répartit entre l'influence climatique et l'influence humaine. Accepter cette seconde définition a des implications de deux ordres: en premier lieu, elle diminue l'insistance mise précédemment à traiter les facteurs d'origine humaine et, en second lieu, elle ouvre aux pays exposés à la désertification la possibilité de proclamer que ces processus trouvent leur source dans l'évolution du climat.

Un instrument de compréhension des causes de la dégradation s'obtient en «bâtissant un ensemble d'explications à niveaux multiples» (PNUE, 1991). Les éléments d'un tel ensemble d'explications sont présentés ci-dessous dans le Diagramme 1. Les causes immédiates comprennent des facteurs tels que les méthodes de culture (quand, par exemple, on expose les sols à de plus grands risques d'érosion en retirant leur couverture végétale). Les causes indirectes, au niveau national, comprennent le mode de tenure foncière, l'environnement politique dans lequel paysans et pasteurs évoluent, l'efficacité des institutions de résolution des conflits fonciers, et les compétences et les approches des agences de recherche et de vulgarisation. Au niveau régional et au niveau international, un autre ensemble de facteurs entre en scène, comme par exemple les politiques suivies en matière de commerce et d'aide. Les réponses appropriées à ces questions sont esquissées dans la dernière partie de ce texte.

Aspects politiques des définitions: Ces dernières années, un certain nombre d'auteurs ont proposé d'abandonner le terme «désertification» car il regroupe un trop grand nombre de processus différents qu'on devrait en fait distinguer et traiter séparément. Par exemple, le terme «désertification» comprend actuellement la salinisation en zone irriguée, problème différent de celui que pose l'érosion dans les zones arides. Utiliser ainsi le terme «désertification» mène à des réflexions embrouillées et à sa confusion avec la notion de «progression du désert». Depuis 1984, la notion de désertification s'est élargie pour englober les problèmes de dégradation des terres dans la zone sub-humide.

Diagramme 1: L'ensemble à niveaux multiples des causes de la désertification



La variété des définitions utilisées et l'extension de l'espace géographique couvert sont probablement des tentatives de mobilisation de fonds supplémentaires pour la lutte contre la désertification, et d'accroissement du nombre des nations potentiellement bénéficiaires. Malheureusement, cet élargissement du concept de «désertification» en a érodé le sens; il a semé la confusion dans l'esprit des donateurs quant à ce qui est en cause, et diminué le montant des fonds disponibles pour combattre la désertification dans des programmes à portée globale. Ces cinq dernières années, les termes du débat ont changé, passant de «combattre la désertification» à «améliorer la gestion des ressources naturelles dans les zones arides». Au delà d'un simple changement de terminologie, cela a contribué à déplacer l'attention vers les institutions chargées; aux niveaux local et national, de gérer l'utilisation réelle des ressources naturelles.

Le Sommet de Rio a redonné vie, pour le meilleur comme pour le pire, à ce terme quasi moribond — «désertification» — par la pression qu'y ont exercée les pays africains pour qu'on tienne compte de leurs besoins spécifiques. En conséquence, dans le cadre de ce texte, on utilisera «désertification» comme synonyme de «dégradation des terres arides». Par «action de lutte contre la désertification», on entendra «promouvoir une gestion plus efficace des ressources naturelles dans les zones arides». L'attention dans ce dossier sera concentrée sur l'Afrique subsaharienne et on n'abordera pas la dégradation des terres irriguées.

Sécheresse, dessiccation et dégradation

Il importe de distinguer entre plusieurs processus étroitement liés et souvent confondus (Warren et Khogali, 1992):

- * la sécheresse — période d'un ou deux ans dont la pluviosité est bien inférieure à la moyenne;
- * la dessiccation — processus d'aridification résultant d'une période sèche dont la durée s'exprime en décennies;
- * la dégradation des terres arides — essentiellement provoquée par certaines méthodes d'utilisation des terres dans des conditions écologiques délicates, et impliquant un déclin persistant de la productivité de la végétation et des sols.

Il faut considérer séparément ces divers processus puisque chacun a des implications différentes sur les politiques. La sécheresse, par exemple, requiert la fourniture rapide d'aliments, l'établissement de systèmes d'alerte précoce, de stockage et de formes adéquates d'assurance, à la différence de la dessiccation qui appelle une série de réactions plus complexes: aider les populations à adapter leurs systèmes de culture et d'élevage à des conditions plus arides, ou soutenir une migration spontanée de populations vers des zones plus humides. Quant à la dégradation des terres arides, les politiques à envisager vont des modifications législatives aux règles de tenure foncière et de fixation du prix de l'énergie à l'élaboration de moyens appropriés pour la conservation des eaux et des sols (ibid.).

Cette triple distinction est utile, mais il nous faut aussi clarifier le vocable même de «dégradation». On le définit habituellement (comme ci-dessus) en termes de productivité diminuée des sols et de la végétation. Nous devons cependant poser plusieurs questions connexes:

- * quelle est la proportion significative de cette dégradation, quant à son impact sur la capacité des populations à subsister ?

- * quels sont les coûts relatifs de cette dégradation par rapport à ceux de la préservation ou de la réhabilitation ?
- * dans le cadre du micro-environnement, de quelles ressources (plateaux, pentes ou fonds de vallées) devons-nous particulièrement nous soucier dès lors qu'il s'agit de leur accorder notre attention prioritaire, à cause du rôle qu'elles jouent dans les systèmes de production des populations concernées ?

Il se peut que nous découvriions, par exemple, que les taux d'érosion sont élevés sur les pentes, mais que cette même érosion fournit des éléments nutritifs de grande valeur aux systèmes de production établis dans les fonds de vallées. De même, les coûts de réduction de la dégradation, conçus comme coûts d'opportunité des productions délaissées (cultures ou produits animaux), pourraient s'avérer très élevés par rapport aux niveaux réduits achetés d'érosion des sols (Abel et Blair 1989).

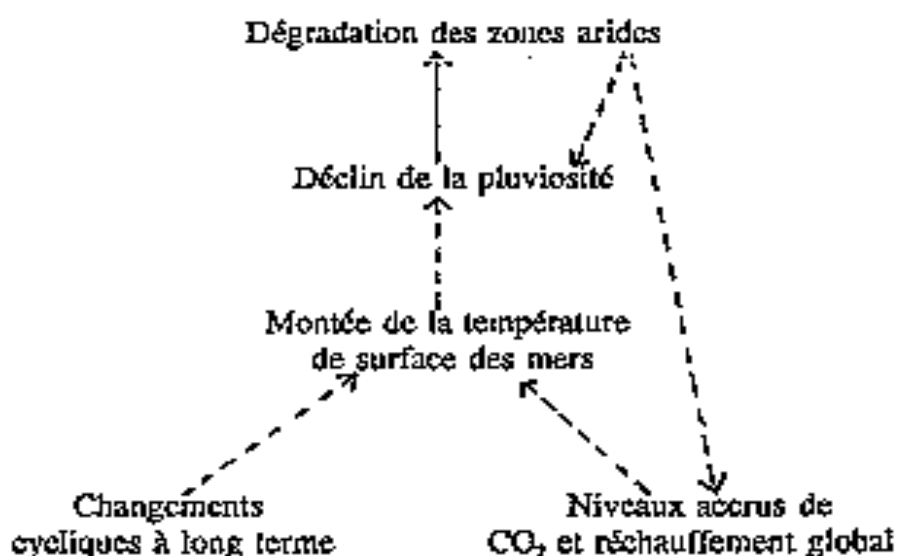
Désertification et progression du désert

Dans l'esprit du public comme dans celui de nombreux décideurs, on continue de confondre désertification et progression du désert. Certains persistent à affirmer que «le désert progresse à raison de 5 km par an». Image puissante, en dépit du manque de preuves claires à son appui. Les recherches menées au Soudan (Heldén, 1991) démontrent l'absence d'une telle progression, définie comme celle de dunes de sable se déplaçant inexorablement vers le sud. A la place, on a montré que les modalités d'implantation de la végétation sont fortement dépendantes de la pluviosité, si bien que le désert «progresse» et «se contracte» en fonction des précipitations de l'année considérée (Tucker et al, 1991).

Désertification et changement climatique

A ce sujet, nous sommes confrontés à quatre questions importantes, dont nous savons peu de choses (voir le Diagramme 2):

Diagramme 2 : Climat et désertification



—————> relations causales communément acceptées

—————-» relations causales hypothétiques

- i) L'évolution du climat a-t-elle accru la désertification ? Par rapport aux décennies antérieures, l'Afrique sahélienne a connu un déclin majeur des pluies au cours des 25 dernières années. Cette pluviosité moindre, et sa variabilité plus grande ont accru la vulnérabilité des ressources naturelles à la dégradation, et il est donc devenu moins facile aux systèmes écologiques et sociaux de résister

- ii) Un mauvais usage des terres (dénudation des sols, perte de la couverture végétale, etc...) a-t-il un effet «en retour» sur le climat local ou régional ? Si tel est le cas, la sécheresse et la dégradation pourraient engendrer la dessiccation. Les climatologues se montrent en général très prudents au sujet de l'existence de telles relations. Tout effet de ce type serait mineur et largement dominé par les effets possibles d'un changement global du climat dans ces régions:
- iii) Un changement climatique global et un réchauffement global induits sont-ils responsables des périodes de sécheresse récentes en Afrique sahélienne ? Les climatologues semblent de plus en plus de cet avis. Ils se basent, en ce qui concerne l'Afrique occidentale sahélienne, sur le rôle que joueraient les températures plus élevées des eaux de surface ("*sea surface temperatures*" ou "*SST*") de l'Atlantique sud et leur impact sur la force du front pluvieux au Sahel. En d'autres parties de l'Afrique, ce phénomène est moins clair. Des *SST* en augmentation dans l'Atlantique sud peuvent être dues au réchauffement global, le réchauffement des océans de l'hémisphère nord étant moins marqué, à cause de l'effet filtrant de la pollution sulfurique (Hulme, communication personnelle). Mais on étudie aussi une autre hypothèse, qui implique l'existence de changements cycliques à long terme de la température océane, de durée incertaine, sans liens avec le réchauffement global, et dont on sait fort peu de choses. Quant à l'avenir, le Groupe d'Experts Inter-gouvernemental sur l'Évolution du Climat estime que la poursuite du réchauffement global aboutira à des températures plus élevées, une humidité moindre au Sahel à cause d'une plus forte intensité des orages, un ruissellement plus important, et des taux d'évaporation accrus.
- iv) La dégradation des terres arides exerce-t-elle une influence sur le climat global? Si tel était le cas, il faudrait redéfinir la «désertification» comme un problème

global, semblable à la déforestation tropicale, puisque ne pas parvenir à contrôler un tel problème aurait des effets dévastateurs sur toutes les nations du globe. Une telle hypothèse repose sur le rôle joué par la végétation sous les tropiques arides — à savoir le stockage du gaz carbonique (CO_2). Une régression des zones agricoles et pastorales dans cette région du monde entraînerait un accroissement des émissions (comme lors des feux de brousse) et une réduction de la capacité de captage, d'où une augmentation des niveaux globaux de CO_2 . Mais on ne dispose à ce jour d'aucun élément attesté qui puisse démontrer que la désertification joue un rôle d'une telle ampleur dans les systèmes climatiques, qu'ils soient locaux ou planétaires.

Il sera très important d'établir les relations de causalité entre la dégradation et le changement climatique aux plans local et mondial, car non seulement cela affectera les positions de négociation des différents pays participant à la Convention sur la Désertification, mais cela permettra aussi d'identifier les mesures appropriées et les parties devant les prendre. Reportons-nous au Diagramme 2 : si on peut établir la relation entre l'augmentation des SST et le réchauffement global dû aux niveaux croissants de CO_2 , on pourra plaider la cause d'un dédommagement à faire payer par les principaux responsables des émissions de CO_2 aux victimes des modalités défavorables de la pluviosité. Si, à l'opposé, on montre que les modifications cycliques à long terme des températures océaniques sont la cause des augmentations des SST, cela dégagera les pays industrialisés de toute responsabilité spécifique. Si on démontre que la dégradation approfondie des zones arides joue un rôle de poids dans l'augmentation des niveaux de CO_2 , les pays sujets à cette dégradation seront bien mieux placés pour exiger des autres pays qu'on les rémunère pour les « inciter » à amoindrir cette dégradation et à diminuer ainsi leur participation au réchauffement global. Si l'on parvenait à prouver que l'évolution de la pluviosité au cours des vingt dernières années a été avant tout la conséquence de phénomènes locaux de

dégradation, il incomberait beaucoup plus aux gouvernements des pays concernés d'encourager un processus de changements appropriés des pratiques d'utilisation des terres.

Il faut de manière urgente procéder à la réévaluation de l'état des connaissances de ces différentes relations. Ces dernières années, on a accumulé de nouvelles données climatiques ainsi que les résultats d'exercices de modélisation aux niveaux local et mondial. Mais les constats établis par ces exercices et les conclusions auxquelles on est parvenu sont loin d'être cohérents. Regrouper tous ces éléments et faire un bilan de ces relations serait hautement souhaitable.

Les tendances actuelles

On dispose de diverses sources de données sur les tendances de la désertification. Elles vont des enquêtes mondiales et de l'analyse de transects par satellite, aux études des modifications de l'environnement au niveau local. Nous allons examiner les informations provenant de ces différentes sources et les résultats contradictoires qu'elles proposent. Peu de gens sont d'accord au sujet de l'amplitude et de l'incidence de la désertification, en partie parce que les paramètres à mesurer sont sujets à controverse. Les mécanismes de la désertification ne sont pas toujours faciles à détecter. Par exemple, des rendements déclinants peuvent révéler un épuisement des éléments nutritifs du sol, mais ce déclin peut tout autant avoir pour cause une pluviosité médiocre, des attaques de parasites, une insuffisance de main-d'oeuvre disponible à l'époque du désherbage ou de la récolte, etc ... De même, différentes études définissent différemment les termes utilisés comme on le verra plus loin. Certaines portent sur des zones où quelque forme de dégradation est en cours, alors

que d'autres peuvent inclure des zones menacées par la désertification, ce qui, à l'évidence, couvre un domaine plus vaste.

Comme c'est le cas pour tous les exercices de recueil d'informations, on parvient à un compromis entre l'obtention de meilleures données et les dépenses plus élevées que cela implique. De même, il y a compromis entre l'exactitude et l'échelle utilisée (Warren et Khogali, 1992). Comme on le verra plus loin, un certain nombre d'études de cas détaillées nous permettent d'arriver à une compréhension valable des modifications de l'environnement et de la façon dont les populations y réagissent en un lieu donné. Le problème majeur est de tirer, à partir de ces études basées sur un certain site, des conclusions plus générales pour l'ensemble d'une région, et de réconcilier les résultats contradictoires obtenus au plan local et au niveau global.

Ensembles de données mondiales

Deux ensembles principaux de données mondiales ont servi de source pour les données relatives à la désertification, résumées dans la Table I. Le premier nous est fourni par le programme d'évaluation mondiale de la dégradation des sols (*Global Assessment of Soil Degradation — GLASOD*) exécuté à l'Université de Wageningen (Hollande) pour la FAO. Ce programme tente d'estimer l'incidence et la gravité de la dégradation des sols pour chaque continent, à partir des estimations bien informées de scientifiques et de techniciens. La présentation des données est à l'échelle 1:10.000.000, ce qui ne donne donc que des ordres de grandeur quant à l'étendue et l'incidence de la dégradation des sols.

Les données dont s'est servi le PNUE pour sa récente évaluation de la désertification dans le monde entier rassemblent celles du programme *GLASOD* et celles du Centre international d'étude des zones arides et semi-arides (*International Center for Arid and Semi-Arid Land Studies — ICASALS*) de l'Université technique du Texas. Ces chiffres portent sur la dégradation des sols et sur les zones souffrant de «dégradation de la végétation» mais pas d'une dégradation des sols concomitante. La dégradation de la végétation est définie comme un changement de la composition et du niveau de la couverture végétale, quand par exemple les plantes pérennes font place à des plantes annuelles, ou quand des zones forestières sont défrichées pour les livrer à la culture. Les estimations de la désertification élaborées par l'ICASALS ne surprennent pas quand elles avancent, pour la superficie affectée, un chiffre bien plus élevé que ce qu'avait indiqué le programme *GLASOD*, puisque presque toutes les terres de parcours africaines ont connu une «dégradation de la végétation» de cette sorte. On trouvera ci-dessous une comparaison des ensembles de données *GLASOD* et *ICASALS*. On en déduit aisément que si on se sert des chiffres *GLASOD*, on peut dire que 19,5 % des terres arides du monde entier souffrent de désertification, tandis que si l'on se base sur la définition et les chiffres de l'ICASALS, cette proportion augmente, jusqu'à atteindre 69,5 % de toutes les terres arides.

En ce qui concerne l'Afrique, la dégradation de la végétation qu'expriment les données de l'ICASALS résulte largement, sur une grande partie du continent, à un déplacement des isohyètes reflété par le remplacement des plantes pérennes par des plantes annuelles sur toute une vaste bande du Sahel. En l'absence de dégradation des sols, ce changement de type de végétation mérite-t-il le titre de «dégradation»? Les partisans de cette approche estiment que les terres qui ont connu une telle «dégradation de la végétation» risquent d'être potentiellement plus vulnérables à

Tableau 1: État de la désertification dans le monde entier (PNUE, 1991)

	Millions d'hectares	% du total des terres arides
1. Terres irriguées dégradées	43	0,8
2. Terres de culture pluviale dégradées	216	4,1
3. Terres de parcours dégradées (dégradation du sol et de la végétation)	757	14,6
4. Terres arides avec dégradation des sols due à l'homme (GLASOD) [c.-à-d. 1 + 2 + 3]	1.016	19,5
5. Terres de parcours dégradées (dégradation de la végétation sans dégradation des sols)	2.576	50,0
6. Total des terres arides dégradées [c.-à-d. 4 + 5]	3.592	69,5
7. Terres arides non dégradées	1.580	30,5
8. Surface totale des terres arides, à l'exclusion des déserts hyper-arides [6 + 7]	5.172	100,0

l'érosion dans l'avenir. A l'opposé, selon d'autres, inclure de telles terres dans les calculs est une grave cause d'erreur. On dit, par exemple, que les terres débarrassées d'arbres et de broussailles pour en faire des terres arables ont subi une dégradation, même quand aucune érosion ne s'est produite, et que la production a augmenté. De même, si on accepte cette méthode d'évaluation, on estimera que l'envahissement des pâturages par les buissons représente une amélioration du statut végétal, malgré l'utilité moindre de la terre et la réduction de la production animale en résultant. Pour certains, la seule raison d'inclure dans le total ces chiffres de «dégradation de

la végétation» a été le désir d'amplifier l'étendue apparente du problème de la désertification, dans l'espoir d'obtenir des financements supplémentaires.

Les ensembles de données *GLASOD* et *ICASALS* sont l'objet de graves doutes quant à leur exactitude et quant aux objectifs auxquels ils pourraient utilement correspondre. Comme on l'a remarqué auparavant, plusieurs questions (quelles données recueillir, sur quelle échelle et à quel coût ?) dépendent largement du cadre politique dans lequel seront utilisées ces données. Au niveau planétaire, les «données» existantes semblent avoir pour propos essentiel d'avertir la communauté mondiale de l'importance de différents problèmes environnementaux. On accorde peu de prix à l'exactitude des chiffres présentés et ils n'ont guère d'utilité prévisible en matière de planification.

L'étude menée par Warren et Khogali pour l'UNSO/CNUED ne s'embarrasse pas de statistiques et préfère s'appuyer sur une évaluation qualitative des changements affectant l'érosion des sols, le déboisement, les pressions qui s'exercent sur les terres, etc ... (Warren et Khogali, 1992; voir la Table 2). L'intérêt d'une telle approche réside dans l'admission explicite que les données chiffrées sont si imparfaites qu'elles ne méritent pas d'être présentées.

Tableau 2: Évaluations des modifications de l'environnement des zones arides
(Warren et Khogali, 1992)

**Estimations préliminaires des modifications de l'environnement
des pays soudano-sahéliens, 1985-1991**

- = pire; — = bien pire; 0 = plutôt inchangé; + = meilleur.

Parcours = Dégradation des parcours;

Limites = on parvient aux limites des terres disponibles.

	Sécheresse	Dessiccation	Érosion	Déboisement	Parcours	Limites
Béniue	0	-	-	-	-	-
Burkina Faso	+	0	—	-	—	—
Caméroun	+	0	-	0	-	0
Cap Vert	0	0	—	-	-	—
Djibouti	0	0	0	-	0	-
Éthiopie	-	-	—	—	-	0
Gambie	0	0	-	-	—	—
Ghana	0	0	-	-	-	-
Guinée	0	0	-	-	-	-
Guinée Bissau	0	0	-	-	-	0
Kenya	0	0	-	-	-	-
Mali	+	0	-	-	-	0
Mauritanie	-	-	—	—	-	—
Niger	+	0	-	-	-	0
Nigéria	+	0	-	-	-	-
Ouganda	-	-	-	0	-	-
Sénégal	-	-	-	—	—	—
Somalie	-	0	-	-	-	0
Soudan	-	-	-	—	-	-
Tanzanie	-	0	-	-	—	0
Tchad	-	-	-	-	0	0
Togo	0	0	—	-	-	-

Études régionales et locales

On dispose maintenant d'une série d'études qui examinent l'évolution de l'environnement dans différentes zones arides, et apportent des résultats contraires à ceux des grandes études globales (Hanan et al, 1991; Heildén, 1991; Mortimore, 1989; Tiffen, 1991).

Les études des modifications de l'environnement au niveau local, menées souvent durant de nombreuses années, démontrent la résilience des systèmes pastoraux et agricoles, face à une variabilité de grande ampleur de la pluviosité. Certains traits fondamentaux de ces systèmes tendent à protéger la ressource d'une utilisation excessive. Cela se produit, en situation pastorale, quand au moment crucial où la couverture herbacée pourrait être endommagée (à la mi-saison des pluies, quand les herbes fleurissent et montent en graines), les animaux sont dispersés sur une très vaste superficie avec un faible taux de charge animale. En situation agricole, les institutions et les marchés ont tendance à s'adapter lorsque les densités démographiques augmentent et les ressources naturelles se font plus rares, induisant des définitions plus restrictives de la propriété et des règles d'accès aux ressources, valorisant ces dernières et rendant donc plus profitables leur protection et leur conservation.

Ces recherches présentent un tableau bien différent de celui brossé par certains observateurs des zones arides, pour qui nous sommes parvenus à une crise permanente de l'environnement où les niveaux de dégradation des ressources de l'Afrique sont tels qu'il sera presque impossible de renverser la tendance.

Il est de la plus haute importance que les chercheurs et les décideurs politiques comprennent les résultats et implications des études détaillées menées sur le terrain.

Ces études ne nient pas qu'une dégradation soit en cours et elles ne proclament pas que ce soit un phénomène négligeable. Elles mettent plutôt l'accent sur le besoin d'adopter une approche localisée, avec un examen de la nature de la dégradation prise dans son contexte local, et une analyse de ses causes majeures, afin de parvenir, en collaboration avec les populations locales, à des solutions appropriées. Ces études soulignent aussi la dynamique des relations qu'entretiennent les sociétés humaines avec leur environnement, ainsi que la capacité d'adaptation de leurs systèmes économiques, sociaux et institutionnels face aux modifications de l'environnement. Dans la dernière partie de ce texte, on esquissera un programme d'action, aux niveaux national et international, visant à soutenir une approche locale qui permette de s'attaquer à la dégradation des zones arides en s'appuyant sur la capacité d'innovation des populations locales.

2: LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE

La lutte contre la désertification a été menée à quatre niveaux différents: mondial, régional, national et local.

Niveau mondial

A ce niveau, le principal organisme concerné fut et demeure le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE), par le truchement de son Centre d'Activité du Programme de Lutte contre la Désertification (*Desertification Control Programme Activity Centre — DC/PAC*), établi en 1978 dans le sillage de la Conférence des Nations-Unies sur la Désertification (Nairobi, 1977), avec pour objectifs initiaux:

- * d'aider les pays à établir des plans de lutte contre la désertification;
- * de stimuler et de coordonner l'action au sein de la communauté internationale;
- * d'évaluer la désertification au niveau mondial et d'élaborer une méthodologie d'évaluation, en coopération avec les institutions nationales, régionales et internationales;
- * de créer et coordonner la formation en matière de contrôle de la désertification.

Un audit externe effectué en 1990 a reconfirmé la validité des principes du Plan d'Action Mondial de Lutte contre la Désertification, mais a mis à jour un certain nombre d'insuffisances du Plan qui en avaient contrarié l'application: objectifs imprécis, trop ambitieux, et omission des facteurs socio-économiques (PNUE, 1991). D'autres raisons ont été avancées pour expliquer les maigres performances du *DC/PAC*: manque d'orientation réelle des employés, organisation insuffisante et personnel inadéquat (PNUE/CG.16/1990). On a aussi critiqué les gouvernements et les donateurs pour n'avoir pas accordé aux activités de lutte contre la désertification la priorité qui leur était due, alors que d'autres événements, comme la sécheresse et les conflits chroniques en de nombreux pays des zones arides restreignaient énormément l'action sur le terrain.

L'expérience du Groupe Consultatif de la Lutte contre la Désertification (*Consultative Group for Desertification Control — DESCON*) est révélatrice du regard que les donateurs ont posé sur le *DC/PAC*. Établi par le PNUE afin d'aider à l'obtention de fonds de soutien pour le Plan d'Action Mondial de Lutte contre la Désertification, ce groupe n'est parvenu qu'à mobiliser une minuscule fraction des sommes espérées. En fait, presque tous les fonds alloués aux activités de lutte contre

la désertification passent par les agences bilatérales pour aboutir à chaque pays, ou sont remis à des organismes multilatéraux comme le BNUS ou la Banque Mondiale, qui jouissent d'une plus grande expérience des projets de gestion des ressources naturelles.

Il y a maintenant une nouvelle équipe de direction à la tête du PNUÉ qui, on le souhaite saura le guider de manière bien plus précise et efficace que ce ne fut le cas dans le passé.

Le Bureau Soudano-Sahélien des Nations-Unies (BNUS) (*United Nations Soudano-Sahelian Office — UNSO*) s'occupe des 22 pays africains particulièrement sujets à la sécheresse et s'est donc particulièrement soucieux d'activités de lutte contre la désertification. Établi initialement, en 1973, pour les pays du Sahel, il a élargi par la suite son aire de compétence à un certain nombre d'autres pays moins sujets à la sécheresse et qui avaient l'espoir d'obtenir ainsi, grâce au BNUS, accès à un financement plus important de la part de donateurs. Durant ses premières années d'existence, les fonds du BNUS ont surtout été alloués à des projets, les investissements d'infrastructure se taillant la part du lion. Plus récemment, le BNUS a transféré une part plus importante de ses ressources à des tâches ne relevant pas de projets, comme l'élaboration de plans nationaux de lutte contre la désertification, et l'encouragement à une bonne coordination entre donateurs pour éviter la prolifération de différents plans (plans nationaux d'action pour l'environnement, stratégies nationales de conservation, plans d'action forestière tropicale, plans nationaux de lutte contre la désertification, plans nationaux de développement et plans nationaux de gestion des terroirs, pour n'en citer que quelques uns). Petite organisation chapeautée par le PNUD, le BNUS n'a pas eu la responsabilité directe de la réalisation de projets, ceux-ci étant gérés sur le terrain par toute une gamme d'organisations, le BNUS lui-même apportant ses conseils et un soutien technique

limités. En conséquence, si certains projets ont une large approbation, d'autres n'ont pas été très performants.

D'autres agences internationales ont joué un rôle majeur dans les activités de gestion des ressources naturelles — on pense ici à la Banque Mondiale, au FIDA, à la FAO. Nous n'avons pas l'ambition, dans ce document, de débattre de leurs mérites et faiblesses respectifs.

Programmes régionaux

Le Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) a été créé à la suite de la sécheresse sahélienne de 1973 et se compose maintenant de 9 États membres (6 francophones, plus la Gambie, la Guinée Bissau et le Cap Vert). Il avait pour objectif initial la coordination des activités visant à réduire la vulnérabilité de ses membres à la sécheresse et à la famine. Le Club du Sahel est une structure parallèle créée en 1976 afin d'assurer la coordination des programmes des principaux donateurs de la région (France, USA, Canada, Allemagne, Pays-Bas et grands organismes multilatéraux impliqués dans la région: le BNUS, la Banque Mondiale).

L'expérience CILSS a été pour le moins ambivalente. Collaborant avec le Club du Sahel, le CILSS a contribué à engendrer des flux d'aide dont le montant par habitant sahélien dépasse de loin ce que reçoit toute autre région du monde en développement. De concert, ces deux organismes ont favorisé l'échange régulier des points de vue, des idées et des expériences entre les différents pays et agences donatrices, et ont contribué à une certaine coordination des flux d'aide provenant des donateurs. On est encore, à ce sujet, bien loin de la perfection, à cause surtout de la concurrence entre donateurs. Actuellement, suite à la pression exercée par les principaux pays

donateurs, le CILSS se livre à une restructuration de grande ampleur, qui va substantiellement alléger l'organisation, et allouer plus clairement les fonds à des activités spécifiques plutôt qu'au budget général.

Sous un angle plus positif, depuis 1989 le programme CILSS/Club du Sahel a entrepris une série d'actions basées sur les grands thèmes de la Rencontre Régionale de Ségou (Mali, mai 1989) qui avait rassemblé des *délégués des gouvernements*, des organisations donatrices et des groupes locaux de paysans et de pasteurs. Suite à cette rencontre, on entreprend maintenant des études comparatives sur des sujets tels que les politiques foncières, la décentralisation et les politiques céréalières de nombreux états membres, dans le but de lancer, chez les gouvernements nationaux et chez les donateurs, une réflexion sur les options stratégiques dans ces domaines, aboutissant, on l'espère, à des changements d'orientations.

L'ensemble CILSS/Club du Sahel vient de négocier avec ses membres respectifs une charte de l'aide alimentaire susceptible de fournir un exemple utile pour la Convention sur la Désertification en cours de préparation. L'expérience acquise lors de la négociation de cette charte est indicative de la durée requise pour identifier les obligations auxquelles chaque partie se soumet et parvenir à un accord. Les mêmes parties sont en train de négocier une charte de l'aide à l'environnement qui tendra de coordonner les activités des différents organismes donateurs en matière d'environnement et d'harmoniser les approches adoptées pour les projets, surtout en ce qui concerne la gestion des terroirs au niveau local dans le Sahel. Le CILSS, néanmoins, demeure marqué par une faiblesse majeure — à savoir qu'il ne peut que formuler des propositions à l'intention des gouvernements, mais ne dispose d'aucun pouvoir de mise en oeuvre.

De l'autre côté du continent, l'IGADD ou Inter-Governmental Authority on Drought and Desertification (autorité intergouvernementale sur les problèmes de sécheresse et de désertification) rassemble six états membres (Éthiopie, Soudan, Somalie, Kenya, Djibouti et Ouganda). Depuis sa fondation en 1986, toute une série de facteurs l'a empêchée de jouer un rôle majeur dans la région: conflits consternants internes aux états membres, et entre états membres, absence d'un organe de soutien comparable au Club du Sahel, et direction faible en matière de priorités et de qualité du travail. Pourtant avec le nouveau directeur et un soutien supplémentaire accordé par les donateurs, on espère à nouveau que l'IGADD aura la capacité de réaliser un programme plus substantiel. Rares sont les donateurs désireux d'aborder sérieusement la question de l'établissement d'un Club de la Corne de l'Afrique similaire au Club du Sahel. Or ce pourrait être une structure de grand intérêt qui pourrait épauler l'IGADD durant ses années de constitution.

L'OSS ou Observatoire du Sahara et du Sahel se propose d'être un mécanisme de contacts améliorés, de partage des informations et de collaboration entre les trois régions (CILSS, IGADD et Maghreb) qui bordent le désert du Sahara. A son lancement en 1990, l'OSS a été perçu comme une initiative politique de haut niveau due au Président Mitterrand ne faisant guère référence aux besoins et priorités des populations des trois régions concernées. A cause de ses liens très étroits avec le gouvernement français, cet organisme a éprouvé des difficultés plus grandes quand il lui a fallu obtenir le soutien d'un ensemble plus large de donateurs, comme les États membres de l'OCDE. Quant au CILSS et à l'IGADD, ils l'ont accueilli avec circonspection, le percevant comme un rival potentiel dans la course aux financements. En conséquence, ses résultats à ce jour, en termes de travail réel mené en collaboration, ont été inférieurs aux espoirs qu'on y avait mis, et c'est dommage, car il y a beaucoup à gagner au partage des expériences accumulées par les

différentes régions de l'Afrique aride et au comblement du fossé linguistique séparant le Sahel occidental, largement francophone, du Sahel oriental anglophone.

Assistance bilatérale au contrôle de la désertification

En ce domaine, une grande quantité d'aide est passée par des canaux bilatéraux pour parvenir à toute une gamme d'activités: recherches sur les aspects techniques et socio-économiques de la désertification ; projets de mise en oeuvre de mesures de lutte contre la désertification — plantation d'arbres, conservation des eaux et du sol, gestion des parcours — ; soutien à des programmes plus vastes d'analyse des politiques et de leur évolution, comme par exemple la réforme des codes fonciers, la gestion des ressources naturelles, l'usage des terres, etc ...

Nous n'avons pas l'ambition de traiter ici de tous les programmes bilatéraux de lutte contre la désertification. Nous allons plutôt exposer deux exemples qui mettent en relief des approches utiles et des difficultés particulières rencontrées dans la réalité.

Deux programmes d'aide bilatérale: les programmes PACILSS (Allemagne) et SSE (Norvège).

La coopération allemande a soutenu le CILSS depuis 1980 par l'intermédiaire de son Programme Allemand/CILSS. L'essentiel de son travail touche au développement d'un projet pilote, le PATECORE (Programme d'Aménagement des Terroirs et de Conservation des Ressources dans le Plateau Central), basé dans la province de Bam, au centre du Burkina Faso. Ce projet met en pratique nombre d'approches orientées vers une gestion plus efficace des ressources naturelles:

- * accent mis sur la participation populaire à la conception, à la réalisation et à l'évaluation des activités;
- * emploi de technologies simples d'augmentation de la productivité et d'arrêt de l'érosion, procédant de la connaissance et des perceptions locales;
- * adoption d'une approche intégrée de la gestion de l'environnement.

De plus, le PATECORE a joué un rôle important de coordination des activités d'un ensemble de projets gouvernementaux, bilatéraux, et de projets d'ONG dans la province de Bam, et pour l'établissement d'un centre documentaire de base.

Le programme norvégien Soudan-Sahel-Éthiopie (SSE) fonctionne depuis 1985, quand un milliard de couronnes norvégiennes fut mis à la disposition d'un vaste programme de soutien aux ONG, chercheurs et organisations multilatérales s'attachant à réduire la vulnérabilité de la région à la sécheresse et à la famine. En Afrique de l'ouest, c'est le Mali qui en a été le principal bénéficiaire. Une présentation récente de ce programme a donné lieu à l'évaluation détaillée et réfléchie des difficultés rencontrées pour encourager la collaboration entre les différentes organisations financées par le SSE et pour faire profiter de leurs expériences respectives. Ce même document signale aussi les difficultés éprouvées à obtenir des ONG, tout comme des agences donatrices plus importantes, qu'elles adoptent des approches plus participatives dans la gestion des terroirs.

Les programme bilatéraux continueront probablement de fournir la majorité des fonds et de l'assistance technique aux pays sujets à la sécheresse et la dégradation de leurs terres. Il est donc important de parvenir à une coordination plus efficace entre

les différentes agences donatrices, afin de limiter la duplication des efforts, d'harmoniser les approches et de tirer les leçons de chacun. Dans la dernière partie du présent document, on aborde les contraintes pesant sur une coordination plus effective.

Activités de lutte contre la désertification au niveau national

A ce niveau, les formes principales d'activité ont été, jusqu'à présent, l'établissement d'unités «anti-désertification» et la formulation de plans de lutte contre la désertification, encore que ceux-ci se ramènent souvent à une liste de projets à présenter aux donateurs pour le financement. On a demandé à tous les États membres du CILSS de fournir une définition de leurs plans nationaux d'action de lutte contre la désertification. On a aussi poussé de nombreux pays à entreprendre une multitude d'autres exercices de planification: plans nationaux d'action pour l'environnement, plans d'action forestière tropicale et stratégies nationales de conservation, pour n'en citer que quelques-uns. On n'a effectué aucune évaluation (en termes de coût d'opportunité exprimé en durée, ressources et personnel impliqués par rapport au produit final) des exercices de planification, nombreux et variés, ainsi entrepris. Le souci de coordonner des différents exercices de planification proposés, exprimé par plusieurs gouvernements et donateurs, semble indiquer qu'on a actuellement une surproduction de plans ! De fait, en l'absence de toute évaluation de l'usage qu'on a fait de ces plans, et du processus même dont ils sont issus, il est peu aisé de juger de l'utilité marginale de chaque plan supplémentaire.

On débat, dans un certain nombre d'États du Sahel, des amendements aux politiques nationales relatives, en particulier, au droit foncier et à la décentralisation administrative, dont on espère qu'ils permettraient une incitation accrue à une bonne

gestion des ressources naturelles. L'incertitude demeure, cependant, en ce qui concerne les changements qui seront apportés aux réglementations sur la tenure des ressources en de nombreux pays sahéliens, et leur application effective sur le terrain. D'autres pays africains rénovent eux aussi leur législation foncière pour faire face aux problèmes que posent des conflits croissant entre différents utilisateurs des ressources.

L'évolution de diverses politiques économiques et agricoles (comme par exemple la suppression des subventions à la distribution des engrais) est due, pour une bonne part, aux programmes d'ajustement structurel et n'est pas clairement liée à la réalisation d'une gestion plus viable des ressources. A ce jour, on connaît peu d'évaluations de l'impact des programmes d'ajustement structurel sur l'environnement des zones arides africaines.

Pour des raisons aussi bien économiques que politiques, l'affectation de ressources par les gouvernements aux régions arides marginales est souvent très maigre. Même lorsqu'un ministère, comme c'est le cas au Kenya, est créé avec un mandat spécifique pour les zones arides, sa capacité de négociation est souvent très faible quand il lui faut discuter avec les ministères de l'agriculture, des finances, de l'énergie et du commerce. Plusieurs gouvernements ont mis sur pied des comités chargés d'améliorer la coordination entre structures administratives et donateurs, comme par exemple le Comité National de Lutte contre la Désertification du Burkina Faso. On ne saurait dire si cette démarche s'est avérée efficace.

Actions de lutte contre la désertification au niveau local

Au niveau local, les pasteurs et agriculteurs ont fait un gros travail pour réduire leur vulnérabilité à la sécheresse et à la disette. La majeure partie de ce labour est passée inaperçue, puisque cela se déroulait en dehors de tout projet de développement. On a tendance à supposer que les actions entreprises par des millions de producteurs dans la bande aride de l'Afrique ont eu des effets écologiques largement négatifs. Cela est vrai en de nombreux endroits, mais il en est d'autres où les paysans locaux ont fait montre d'une grande ingéniosité, mettant au point, par exemple, des méthodes de conservation du sol et de l'humidité, gérant avec efficacité les forêts, pâturages et champs qui entourent leurs communautés, et diversifiant leurs productions végétales et animales pour se protéger des risques (Mortimore, 1989; Toulmin, 1992).

Ailleurs, le travail des ONG, des agences gouvernementales et des donateurs montre, par des exemples de grande valeur, comment on peut parvenir à une meilleure gestion des ressources. On a accumulé des études de cas de «réussites», et identifié les composants essentiels de ces projets (Rochette, 1989; Shaikh et al, 1988; Conroy et Litvinoff, 1988; Harrison, 1987; Critchley, 1991). Chambers (1988), en a fait la synthèse:

- * approche souple d'apprentissage, permettant aux projets de changer d'orientation si nécessaire;
- * priorité aux besoins des populations;
- * sécurisation des droits et des revenus des populations pauvres;
- * qualité, engagement et continuité du personnel.

Certains organismes donateurs intègrent désormais ces leçons dans des projets en cours de réalisation, encore qu'il ne soit pas facile, évidemment, d'assurer la bonne reproduction sur une très vaste région des approches de projet ayant donné de bons résultats à petite échelle.

3: QUEL RÔLE POUR LA CONVENTION ?

Contexte de la convention

La demande d'une convention internationale sur la désertification est partie de l'insatisfaction ressentie par les pays africains face au traitement accordé à la désertification au cours du processus préparatoire de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement. En conséquence, la dernière réunion du Comité Préparatoire (*Prepcom*), tenue à New York au printemps 1992 a consacré de longs moments à débattre de cette question. Les participants au Sommet de Rio se sont formellement engagés à négocier et à signer une convention avant juin 1994, et ont accepté que cette convention accorde une attention particulière aux pays africains.

A New York, en janvier 1993, des dispositions furent prises afin de lancer le processus de négociation et installer un secrétariat et du personnel pour superviser la préparation de la convention. Le secrétariat du Comité Intergouvernemental de Négociations pour une Convention de Lutte contre la Désertification (CIN/D) est désormais dans ses murs à Genève, sous la direction de M. Hama Arba Diallo. Le président des négociations est M. Bo Kjellén. On a prévu cinq sessions de négociation, la première à Nairobi en mai/juin 1993, la seconde à Genève en septembre 1993, avec ensuite New York (janvier 1994), puis Genève (mars 1994), l'accord et la signature devant intervenir à Paris en juin 1994.

Un groupe international d'experts sur la désertification a été réuni pour assister le secrétariat dans son travail et le guider dans les dossiers techniques. Deux groupes de travail ont été créés pour négocier et traiter plus en détail de la structure et du contenu de la convention. Une série d'études de cas réalisées dans quatre pays africains — Botswana, Mali, Tunisie et Ouganda - a été commandée. Leur objet est de montrer comment lancer un processus participatif de la planification de modèles plus «durables» de gestion et d'utilisation des ressources, et d'esquisser la nature des engagements requis aux niveaux national et international pour soutenir de tels processus. A Nairobi, quatre journées ont été consacrées au partage d'informations afin de clarifier, pour les participants au processus de négociation, les problèmes liés à la désertification. On a programmé une réunion d'ONG en août 1993, afin de susciter un débat sur la façon dont les ONG peuvent insister leurs compétences et leur expérience dans le processus de négociation.

On estime généralement que le calendrier de négociation de cette convention est des plus serrés, véritable défi au secrétariat du CIN/D pour aboutir à une convention viable et appropriée. La plupart des observateurs espèrent qu'une convention-cadre générale fera l'objet d'un accord en juin 1994, complétée par un protocole spécial pour l'Afrique, prêt ou presque achevé, au même moment.

Peut-on espérer une aide accrue pour l'Afrique ?

Le niveau de l'aide à l'Afrique: stable ou en déclin ?: La situation économique et politique dans le monde développé ne permet guère d'espérer une augmentation substantielle de l'aide disponible pour l'Afrique. La stagnation économique et des niveaux élevés de chômage se perpétuent dans les pays de l'OCDE, d'où une toile de fond plutôt décourageante pour le lancement de toute grande initiative nouvelle en

matière de développement. Les conflits et bouleversements politiques en Europe de l'Est et dans l'ex URSS sont perçus comme autant de graves menaces pour la stabilité du monde, et vont donc capter un flux croissant de fonds et autres ressources provenant des principaux pays donateurs. On ressent d'ailleurs, chez ces derniers, une certaine lassitude envers l'Afrique et ses problèmes, et on y est de moins en moins d'accord pour diriger des fonds vers cette région sans exiger une transformation majeure de la façon de les gérer. Selon certains pays donateurs, les nations africaines vont devoir justifier le maintien des niveaux d'aide actuels en adoptant les conditions fixées par les donateurs. Et si ces changements n'avaient pas lieu, il se pourrait bien que les donateurs diminuent fortement les niveaux actuels de financement.

Il y a cependant plusieurs facteurs importants à garder à l'esprit, qui concernent les conséquences possibles, pour l'Afrique et pour le reste du monde, de la dégradation persistante de l'environnement des zones arides et de l'affaiblissement des flux d'aide:

- i. les caractères distincts des régions arides africaines, quant aux peuples et cultures implantés dans ces régions depuis des générations, et quant à la végétation et la faune qu'elles hébergent;
- ii. les besoins très réels des populations des zones arides africaines, quant à leur vulnérabilité à la disette et à la famine. En dépit des variations climatiques rencontrées dans ces régions, leurs populations dépendent de ressources potentiellement aptes à subvenir à leurs besoins si on les gère correctement. Cela nécessite de repenser la manière dont se fait le développement, avec une meilleure participation des populations à la définition et à la conception des projets, et une association des compétences internes et externes;

- iii. les conséquences politiques d'un appauvrissement continu des pays les plus pauvres d'Afrique, et de leur sentiment d'avoir été abandonnés par les donateurs occidentaux;
- iv. cet appauvrissement persistant va exercer des pressions accentuées favorisant des migrations, en Afrique des pays plus pauvres vers les pays plus riches, et d'Afrique vers les régions plus riches du monde. Accepter et intégrer de grandes masses de populations migrantes impose des coûts énormes à toute société et la rend potentiellement moins stable.

Dans l'ensemble, on a peu de raisons d'espérer une augmentation majeure des fonds de développement disponibles pour le contrôle de la désertification ou d'autres activités du même ordre. Il est probable qu'on n'aura que des accroissements marginaux des flux financiers et que les gouvernements bénéficiaires continueront d'être soumis à une forte pression pour souscrire aux conditions des donateurs. Ces derniers se soucient plus de relever la qualité que la quantité des programmes existants, et portent désormais plus d'attention à toute une série d'aspects environnementaux et sociaux associés aux interventions de développement.

Quelle sera la forme de cette convention ?

La Convention sur la Désertification pourrait adopter plusieurs formes possibles quant à sa structure et son contenu. Celle qui est la plus largement discutée consiste en une convention-cadre avec des protocoles additionnels traitant de différentes régions du monde. Comme le temps presse, il serait plus réaliste d'avoir fait des progrès — en juin 1994 — vers un seul protocole portant sur l'Afrique en plus de la convention cadre générale.

Rédigée sur le modèle de la Convention-Cadre sur l'Évolution du Climat, la Convention sur la Désertification se composerait d'un ensemble de principes généraux, d'objectifs convenus, et d'une série d'engagements ayant force de loi, incitant les parties à progresser vers ces objectifs. Elle comprendrait aussi des indications détaillées relatives aux organismes chargés d'en superviser l'application.

La conception, la négociation et la réalisation d'un accord sur les protocoles régionaux pourraient alors avoir lieu, simultanément ou postérieurement, selon le temps passé et les difficultés rencontrées pour parvenir à un consensus. Étant donnée la priorité accordée à l'Afrique, il est probable qu'un effort considérable sera fait pour mettre au point un protocole africain dès juin 1994, ou immédiatement après. Les autres groupes régionaux exercent une pression moins forte pour parvenir à des accords du même type.

Liens entre conventions: Il est inévitable que les discussions en cours dans le cadre de la Convention sur la Désertification chevauchent plusieurs autres grands problèmes qui font eux-mêmes l'objet de négociations internationales — climat, commerce, biodiversité. Il faudra décider du moment et du lieu où ces problèmes et leurs liens avec la désertification seront traités de manière appropriée. On pourrait être tenté d'éviter d'en débattre dans le cadre des négociations de la Convention sur la Désertification, puisque ces problèmes sont traités ailleurs. De plus, de nombreux pays industrialisés ne souhaitent pas reconnaître la pertinence de questions comme celle du commerce international vis-à-vis du débat sur la désertification. Cependant, éviter de telles questions et adopter une conception étroitement environnementaliste de la désertification ne serait ni réaliste, ni favorable aux objectifs à long terme de la convention.

Il faut en principe que les conventions réduisent le plus possible les chevauchements entre leurs domaines respectifs ainsi que les contradictions possibles entre le traitement d'une question donnée dans les différentes conventions. Dans la plupart des cas, le maintien de contacts et de discussions entre les personnes et institutions participant aux différentes conventions devrait suffire à résoudre tout problème potentiel. La question principale au sujet de laquelle ce genre de chevauchement risque de poser des difficultés considérables concerne le commerce et le GATT. Par ailleurs, l'importance des articulations entre la Convention sur la Désertification et d'autres négociations réside dans les stratégies possibles de marchandage employées par différentes parties. On peut concevoir, par exemple, que les pays en voie de développement utilisent leur capacité de blocage dans la Convention sur l'Évolution du Climat pour obtenir des termes plus favorables dans la Convention sur la Désertification.

Un Protocole pour l'Afrique

Comme on l'a signalé auparavant, on a donné la priorité à la rédaction d'un protocole pour l'Afrique car le temps presse et parce que des engagements politiques ont été pris à Rio en faveur des nations africaines. Mais sur la conception même d'un tel protocole, plusieurs questions sont toujours sans réponse :

- i. Est-il réaliste de négocier un tel protocole en même temps que la convention-cadre ? Il faudra, par exemple, qu'il fasse référence à des éléments de la convention-cadre qui seront eux-mêmes en cours de négociation. Un processus de négociations simultanées pourrait être possible si la convention-cadre devait être à ce point générale et dénuée de controverse que les parties en présence n'en ressentent aucune inquiétude. Mais si tel était le cas, il faudrait que le

protocole africain compense par l'ampleur de ses détails le dépouillement de la convention-cadre. On risque de provoquer une insatisfaction considérable si les deux instruments — la convention-cadre et le protocole africain — manquent de substance. Comme les délais alloués sont brefs, ne vaudrait-il pas mieux garder l'option de parvenir en juin 1994 à une convention-cadre qui serait de nature plutôt générale, tout en adoptant alors une résolution faisant obligation aux parties contractantes d'achever le protocole africain dans les 18 mois suivants?

- ii. Quelle est l'option la plus sensée: un seul protocole africain, ou une série de protocoles régionaux? Les régions en question pourraient être au nombre de quatre: la région Maghreb/Nord Afrique, l'Afrique orientale et la "Corne", l'Afrique occidentale et l'Afrique australe. Cette approche bénéficie d'arguments tels que la spécificité plus poussée à laquelle on pourrait parvenir dans chacun des protocoles et la possibilité de tenir compte des groupements régionaux existants (comme l'ensemble CILSS/Club du Sahel). S'il apparaît que les gouvernements africains préfèrent en rester à la notion d'un protocole continental unique, on pourrait néanmoins réfléchir aux avantages et inconvénients d'autres options.
- iii. Comment concevoir au mieux les éléments constitutifs d'un tel protocole? Quels engagements les différentes parties en présence devraient-elles envisager? Disposons-nous de modèles permettant de juger de la pertinence des différents engagements et de la facilité de leur supervision éventuelle? Les quatre études de cas nationales commandées par le Secrétariat du CIND devraient fournir des éléments tangibles à prendre en considération dans l'élaboration du protocole africain. On pourrait aussi songer utilement aux accords déjà existants (comme la Charte d'Aide Alimentaire du Sahel) afin de décider si ce type d'accord peut fournir un modèle utile.

Politiques de traitement du risque et de la précarité

Étant donnée la variabilité des conditions auxquelles sont confrontés les habitants des zones arides, les parties à la Convention devraient étudier comment réunir au mieux les conditions nécessaires pour réduire la précarité aux niveaux local, national et mondial.

i. *Au niveau local*, les gens ont besoin du droit très clair de gérer et contrôler l'accès aux ressources dont dépend leur existence quotidienne. De nombreux problèmes de dégradation de l'environnement dans les zones arides sont dus à une certaine confusion quant à l'identité de ceux qui contrôlent l'accès aux ressources, et aux contradictions entre droit coutumier et droit "moderne" des états. On reconnaît maintenant que les utilisateurs locaux sont probablement les meilleurs gestionnaires possibles des ressources dans la mesure où leur propre survie et celle de leur descendance dépend d'une utilisation viable des terres. Si des droits mieux assurés sont la condition nécessaire d'un développement plus durable des zones arides, il ne s'agit pas pour autant d'une condition suffisante et il en est d'autres: obtention de bénéfices raisonnables pour le travail et pour les investissements réalisés; satisfaction des besoins essentiels; développement des institutions locales; enfin, adaptation de technologies appropriées à un endroit donné.

ii. *Au niveau national*, la tâche la plus difficile consiste à élaborer un cadre permettant aux décideurs de tous ordres de sécuriser l'existence des populations en réduisant leur vulnérabilité au caractère erratique de l'environnement physique où elles vivent, et en consolidant le fonctionnement des institutions, des marchés et des structures qui peuvent affecter leur capacité à couvrir leurs besoins.

iii. *Au niveau mondial*, la communauté internationale doit envisager des moyens d'établir un cadre identique assurant une plus grande garantie de protection face aux conditions physiques défavorables, et au fonctionnement des institutions, marchés et structures mondiaux.

Engagements possibles des pays donateurs et bénéficiaires

La Convention et ses protocoles annexes vont intégrer un certain nombre d'éléments à négocier et agréer par les diverses parties. Ils prendront alors force de loi, et il faudra donc assurer la supervision de leur application, sous une forme ou sous une autre. Nous supposons ici, que la convention-cadre présentera la rationalité globale qui sous-tend l'intérêt commun à garantir des systèmes durables d'utilisation des ressources naturelles dans les régions arides du monde.

Les protocoles régionaux pourront alors approfondir les obligations spécifiques jugées importantes par les états donateurs et bénéficiaires. Se concentrant sur les problèmes au niveau local, encourageant une approche démocratique du processus de planification et soulignant le rôle des institutions, des incitations et des modes de tenure, il faudra que ces protocoles soient solidement ancrés dans la réalité, à la différence des exercices de planification nationaux et régionaux dirigistes des vingt dernières années.

Des discussions et des échanges plus profonds sont nécessaires entre les différentes parties à la Convention, afin de mieux comprendre leurs points de vue respectifs ainsi que les contraintes sous lesquelles elles agissent. Il faut que les gouvernements africains fassent part de leur propre appréciation des priorités en matière

d'engagements. Un débat ouvert contribuerait à éviter la présentation de "catalogues" irréalistes d'engagements exigés des autres parties.

Engagements des pays donateurs

Des engagements peuvent être envisagés dans différents domaines comme : le qualité et la mise en place de l'aide, les flux non financiers (technologie et recherche, par exemple) et les politiques économiques et commerciales.

i. Qualité et mise en place de l'aide

Comme on l'a expliqué auparavant, une forte augmentation de l'aide est peu probable. Les observateurs pensent plutôt qu'il faut s'efforcer d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des fonds existants.

a. *Coordination de l'aide* — Il est largement admis qu'une meilleure coordination des activités des donateurs et de leurs programmes d'aide aux plans national et/ou régional serait une bonne chose. Elle éviterait la redondance des activités, les contradictions possibles au niveau des approches et le gaspillage dans l'utilisation des ressources humaines bénéficiaires. Mais il peut s'avérer difficile de parvenir à cette meilleure coordination car elle contrecarre souvent les intérêts de diverses parties. Il se peut, par exemple, que les gouvernements bénéficiaires profitent d'un manque de coordination entre donateurs, puisque cela permet à certaines activités d'être financées deux fois. De plus, une coordination effective au niveau des donateurs pourrait aussi rendre plus contraignante l'imposition et le contrôle des conditions qu'ils mettent à leur assistance. Du côté des pays donateurs, il ne serait pas réaliste

d'attendre qu'ils parviennent à un niveau élevé de coordination en raison des stratégies politiques de chacun, des divergences d'intérêts, et des interactions entre leurs politiques institutionnelles et cet état de concurrence entre eux. Il y a donc de fortes chances pour qu'un engagement en faveur d'une meilleure coordination brille plus par la façon dont il sera contourné que par sa mise en pratique.

Il est probable que l'aide bilatérale continuera de représenter la principale source de financement des activités de développement. En conséquence, un certain degré de concurrence entre différentes agences restera inévitable, ce qui, d'ailleurs, n'a pas que des aspects négatifs: puisque les donateurs sont souvent très sensibles à la manière dont leurs activités sont perçues et veulent montrer leurs «réussites», cela peut les pousser à obtenir de meilleures performances de leurs programmes d'aide.

b. *Changements dans la mise en place de l'aide* — ces changements incluent une plus grande flexibilité du processus de financement, afin de permettre des modifications des conditions, une meilleure définition des activités des programmes par les populations locales, et l'allocation de fonds à plus long terme, rendant ainsi possible la planification dans la durée. Les organismes d'aide vont en général dans cette direction, encore que leurs propres procédures administratives et budgétaires limitent souvent la rapidité de cette évolution qui appelle encore des progrès.

c. *Passage au financement multilatéral* — Certains appels ont été lancés en faveur de l'établissement d'un fonds de lutte contre la désertification lié à la convention qui financerait les activités en ce domaine. L'expérience et les réactions plutôt défavorables du Groupe Consultatif de la Lutte contre la Désertification [DESCON] (mécanisme de contrôle financier créé après la Conférence des Nations-Unies de 1977 sur la Désertification) militent contre la possibilité que les donateurs soient favorables au rétablissement de ce genre de dispositif.

ii. Les flux non financiers : recherche et développement technologique

Les environnements de zone aride posent aux méthodes conventionnelles de recherche et de développement technologique des problèmes dus à leur grande variabilité et leur hétérogénéité physique. Il est désormais admis qu'un développement technologique réussi doit s'appuyer sur un partenariat plus coopératif entre les populations locales et les professionnels venus de l'extérieur (chercheurs, vulgarisateurs, personnel du projet concerné). Réaliser une telle collaboration aura des répercussions majeures sur le type de recherche entreprise, sur les méthodes utilisées et sur les hiérarchies professionnelles. On aura besoin d'incitations pour modifier la perception que les professionnels ont d'eux-mêmes, car ils doivent passer du statut d'«expert» à un rôle d'animateur de la réflexion, de l'analyse et de l'expérimentation avec les populations locales. Il existe une accumulation de résultats convergents qui montre comment s'y prendre. Les donateurs doivent se demander comment soutenir du mieux possible cette évolution des pratiques de recherche et de vulgarisation, tant au sein de leurs propres établissements de recherche que dans ceux qui bénéficient de leur soutien financier.

Il faut inventer les méthodes adéquates d'évaluation de la productivité des ressources et de leur dégradation en zones arides. Pour éviter les programmes générés par l'offre, il faut se demander, avant d'allouer des ressources à la collecte de données, à la cartographie et au SIG, quel usage pratique sera fait de toutes ces informations. Il convient aussi de rechercher la compatibilité des différentes méthodes de traitement et de stockage de l'information.

En fin de compte, l'objectif principal de tout soutien aux activités de recherche et de développement technologique ne peut qu'être le développement d'une capacité endogène d'identification des priorités de recherche et de réalisation de programmes adaptés aux besoins des populations locales. A l'heure actuelle, les systèmes nationaux de recherche agricole en de nombreux pays d'Afrique sont en piteux état. On pourrait se pencher sur les moyens qui permettraient aux programmes de recherche dans le domaine du contrôle de la désertification d'apporter leur soutien à un développement plus tangible des compétences dans ces pays.

iii. Le contexte économique général: garantir un développement durable des zones arides

On admet maintenant communément que les problèmes de désertification et de dégradation des terres que subissent les zones arides sont très largement dus à des facteurs socio-économiques et à certaines politiques, et que, par conséquent, on doit en chercher la solution, pour une grande part, dans le même domaine. L'expérience acquise pendant les premières années d'activités de contrôle de la désertification, avec de grands programmes de reboisement et l'application d'autres «solutions» techniques, a montré qu'il est périlleux d'ignorer le cadre plus vaste des aspects sociaux, économiques et politiques. Il ne s'agit pas de nier l'importance des problèmes techniques; il est essentiel d'élaborer des formes appropriées d'intervention technique. Mais l'approche purement technique ne saurait fournir en elle-même les solutions requises.

Si on accepte maintenant l'importance primordiale des facteurs socio-économiques et institutionnels pour l'établissement de l'«environnement favorable» dont ont besoin les producteurs ruraux, cela impose aux structures étatiques nationales l'obligation

majeure de repérer les domaines politiques-clés où une évolution est nécessaire, et de s'engager à procéder à cette évolution. Les obligations des pays bénéficiaires dans le cadre de cette Convention, esquissées dans la prochaine partie de ce document, donnent des exemples de ce qui pourrait être demandé.

En étendant cette argumentation du plan national au plan international, on impose aux pays donateurs l'obligation parallèle d'examiner les secteurs de leur politique qui portent tort de manière évidente à la capacité des populations des zones arides de s'assurer des revenus raisonnables. Qu'ils appartiennent au monde industrialisé ou qu'ils soient pays en voie de développement, les états-nations ne sont pas des entités imperméables. On ne peut isoler les conditions économiques dans un pays de l'impact de décisions prises et de processus en cours ailleurs.

D'où un certain nombre de questions assez problématiques, comme celle de l'effet sur les pays en voie de développement des politiques commerciales internationales et des politiques agricoles des pays développés (dumping de surplus, etc ...). Il est nécessaire de préciser plus clairement quel est l'impact des différentes politiques commerciales sur la vie économique quotidienne dans les zones arides. On a de bonnes raisons de croire que le dumping de surplus agricoles européens et nord-américains nuit aux producteurs des zones arides. On en a des exemples au Sahel, avec l'impact sur les éleveurs pastoraux des importations à bas prix de viande congelée dans les États côtiers d'Afrique de l'Ouest, ou de farine de blé bradée en région sahélienne sur le prix des céréales locales. Il serait utile de disposer d'une meilleure représentation de l'étendue des dégâts, et de la répartition des profits et des coûts de telles pratiques. Partant des résultats de ce genre de recherche, les pays développés pourraient s'engager à traiter, dans un certain délai, les problèmes engendrés par ces différentes pratiques dont souffrent les producteurs des zones arides. La négociation de la Charte d'Aide Alimentaire de la région CILSS d'Afrique

occidentale offre un modèle utile sur lequel on pourrait construire de tels engagements.

Engagements des pays bénéficiaires

Il serait utile que les gouvernements bénéficiaires indiquent à quelles obligations prioritaires ils estiment devoir s'engager dans la Convention sur la Désertification. Jusqu'à présent, ce sont les pays donateurs qui ont fixé l'ordre-du-jour. Ils attendent des engagements de la part des pays bénéficiaires dans quatre domaines essentiels, étroitement liés dans certains cas:

- i. décentralisation du pouvoir, des droits et de la gestion des ressources vers des structures locales;
- ii. réforme des modes de tenure foncière et affirmation, sans ambiguïté, par le gouvernement, dans ses discours et dans ses actes, du droit des usagers locaux d'exercer leur contrôle sur les ressources, avec établissement de procédures transparentes pour le règlement des conflits;
- iii. libéralisation des systèmes institutionnels et économiques, afin de permettre la liberté d'association et d'établissement de groupements politiques, le déroulement d'élections libres, la liberté de la presse et, en ce qui concerne l'économie, l'harmonisation des différents types d'interventions étatiques;
- iv. reconnaissance formelle de la croissance démographique en tant que question liée au débat sur la garantie de subsistance du monde rurale dans les zones arides, se traduisant par la formulation de politiques aptes à promouvoir des

niveaux plus faibles de croissance démographique, et par des programmes apportant aux populations les moyens pratiques de contrôler leur fertilité.

On fait l'hypothèse que les changements de politique esquissés ci-dessus créeront un environnement favorable à la croissance économique et seront pour les populations une source de plus grande confiance quant aux structures institutionnelles et à l'affirmation de leurs droits. Il faut cependant faire preuve de prudence quant à la rapidité exigée dans ces changements, et quant aux questions relatives aux conséquences possibles de ces changements de politiques.

Ces questions sont les suivantes:

- i. Quel est le degré de décentralisation du pouvoir et de l'administration véritablement accessible à bref délai, étant donné les strictes contraintes que l'on connaît en matière de disponibilité de personnels et d'autres ressources? On a interprété la décentralisation comme un moyen de diminuer le pouvoir de l'État et de réduire ses besoins budgétaires. Mais l'État a un rôle légitime à jouer — quel doit-il être, et quelle doit être l'ampleur de son pouvoir? La décentralisation elle-même risque de nécessiter un montant notable de ressources, si l'on veut faire bien. A titre d'exemple, la réforme des modes de tenure foncière et l'attribution de droits divers aux populations locales ne décharge pas le gouvernement de tout rôle futur en ce domaine. De fait, il lui revient la responsabilité d'assurer l'application rapide et juste de ces droits.
- ii. Lorsque la décentralisation implique le transfert du pouvoir de décision quant à l'obtention et la dépense d'une part significative des fonds provenant d'un district donné, on touche à d'importantes questions relatives à l'intégrité de l'État-nation, à son rôle modérateur des différences de revenu et de potentiel

entre districts, et redistributeur de ressources des zones riches aux zones pauvres. Il existe des risques sérieux que des districts aisés poussent la décentralisation jusqu'à sa conclusion logique, et pratiquent la rétention des revenus plutôt que d'en laisser une partie redistribuée au profit de districts voisins plus pauvres.

- iii. C'est avec un optimisme excessif qu'on a supposé que la démocratie et le multipartisme pouvaient s'accommoder d'intérêts antagonistes entre les différents groupes au sein de nombreux pays. Les traditions politiques et l'existence de groupes d'intérêts basés sur la région, la race ou la foi, ainsi que les conflits ouverts, ont donné naissance à des éléments difficiles à fondre dans un processus politique pacifique reposant sur le suffrage universel.

Le contrôle des obligations

La nature même des engagements évoqués ci-dessus — qu'il s'agisse des états donateurs ou de ceux des bénéficiaires — est source de difficultés considérables pour un contrôle facile de leur mise en application. Un contrôle efficace requiert l'identification d'objectifs sans ambiguïtés, habituellement quantifiables, servant d'étalon de comparaison pour les réalisations pratiques. Or il ne sera guère facile de fixer des objectifs quantifiables à la plupart des engagements décrits ci-dessus. Comment, par exemple, évaluer en pratique l'accomplissement de l'engagement des donateurs de parvenir à une meilleure coordination, ou le degré de flexibilité, mesuré dans un programme d'aide donné ? En ce qui concerne les pays bénéficiaires, on ne voit pas bien comment apprécier leur respect d'un engagement particulier : on peut réaliser, par exemple, une réforme des modes de tenure foncière *de jure* en

promulguant une législation, mais comment mesurer son application *de facto* sur le terrain?

Il faut peser très soigneusement la définition des objectifs à contrôler. En l'absence d'objectifs quantifiables très évidents, il sera tentant d'adopter des indicateurs risquant eux-même d'engendrer des comportements contre-productifs. Supposons, par exemple, qu'on demande aux pays bénéficiaires de s'engager à rétablir la couverture arborée sur un certain nombre d'hectares, dans un délai donné, et qu'elles perdent des fonds si elles ne réalisent pas cet objectif. Dans un tel cas, le pays concerné risque d'être poussé à planter des arbres n'importe comment pour atteindre cet objectif. L'adhésion à des objectifs moins facilement quantifiables, comme la participation populaire, sera probablement délaissée, la préférence allant à l'emploi d'une approche directive pour s'assurer de la réalisation des tâches.

Mécanismes régionaux et mondiaux de contrôle

On devra porter attention, au niveau régional, au rôle utile que peuvent jouer les organisations régionales ainsi qu'aux mécanismes de coordination. La coopération au *niveau régional offre un forum pour la comparaison des expériences et l'échange d'informations* entre pays connaissant des problèmes environnementaux similaires. Il existe cependant, comme l'a montré l'expérience du CILSS, des limites au rôle que peut jouer une telle organisation, à cause de ses pouvoirs et de son mandat limités. *Il est essentiel de définir des buts spécifiques et bien délimités pour qu'une telle coopération porte ses fruits.*

Il faudra aussi décider des rôles à attribuer à différentes organisations internationales et de leur responsabilité dans le suivi de l'application des

engagements, l'évolution des degrés de dégradation des ressources, la mobilisation et de la distribution des fonds, et les activités de recherche et de formation. Si des appels ont été lancés réclamant une nouvelle grande initiative, comme l'établissement d'une Fondation de Lutte contre la Désertification, la plupart des intervenants sont favorables à ce que l'on fasse un meilleur usage des structures existantes plutôt que d'établir de nouvelles organisations. Nombreux, cependant, sont les observateurs qui souhaitent le maintien d'un Secrétariat indépendant chargé de surveiller l'application de la Convention après sa signature en juin 1994, plutôt que de voir cette tâche confiée à un organisme existant.

La désertification et le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)

On a beaucoup parlé de l'implication éventuelle du FEM dans le financement des activités de lutte contre la désertification. Il est convenu, actuellement, que les projets relatifs à la désertification peuvent être financés ainsi quand ils relèvent d'un des quatre domaines suivants: réchauffement global, amincissement de la couche d'ozone, biodiversité, et gestion des eaux internationales. Il faudrait donc qu'une activité spécifique d'un projet puisse démontrer des relations causales claires et précises afférentes à l'un des quatre domaines principaux du FEM. Exemples hypothétiques: l'impact de l'érosion des sols en zones arides sur la libération des carbonates du sol et l'augmentation consécutive d'émissions de CO₂ contribuant à l'effet de serre. De même, on a dit que la perte de la couverture arborée des zones arides contribue de manière significative à réduire la captage de ce gaz. Le FEM subit cependant une pression considérable pour étendre son domaine de compétence afin d'y inclure directement la désertification, ce qui impliquerait que l'on redéfinisse celle-ci pour en faire un problème global, et non un problème d'environnement à répercussion mondiale. Dans cette distinction, il s'agit de savoir, d'une part, si le problème (la

dégradation des terres) est dû à des facteurs agissant au niveau global (cas de l'évolution du climat), ou source d'effets ressentis dans le monde entier (comme ceux qu'on a indiqués ci-dessus), et d'autre part si ce problème existe en de nombreux endroits différents du globe, mais sans relation particulière entre son incidence et les processus environnementaux globaux.

Un des arguments avancés en faveur d'une extension du FEM de manière à y intégrer la désertification est que, puisque il est peu probable que de nouvelles sources de financement deviennent disponibles, cet organisme ferait aussi bien l'affaire pour financer les engagements pris dans le cadre de la Convention. Il dispose d'un mécanisme d'audit et de financement qui rendrait inutile la création d'une nouvelle institution.

A l'opposé, le principal argument contre l'élargissement du FEM à la désertification est le risque de dilution des qualités distinctes de ce Fonds, établi pour fournir un financement additionnel aux sources traditionnelles de l'aide au développement, et s'occupant de problèmes d'environnement de nature globale. Cette spécificité affaiblie du FEM, nuirait à sa capacité d'obtention de fonds, s'il n'était plus perçu que comme une autre source de fonds pour le développement, guère différente des fonds bilatéraux ordinaires.

* * *

En conclusion, nombre des exigences formulées par la communauté des donateurs internationaux à l'égard des gouvernements nationaux portent sur des points de «bonne gouvernance», comme l'encouragement à plus de participation et de

démocratie, susceptible de rendre plus efficaces les structures institutionnelles et juridiques nationales et apportant aux citoyens ordinaires une part plus équitable de ressources et de pouvoir. Il est probable qu'on exigera de la communauté internationale qu'elle assure une certaine convergence entre ses exigences de meilleure gouvernance au niveau national et la façon dont se traitent les affaires au niveau international, en termes de transparence, afin d'assurer une répartition plus juste du pouvoir et de la prise de décision, ainsi que l'ouverture des marchés aux exportations du tiers-monde.

* * *

Sujets à approfondir

Il reste un certain nombre de questions sur lesquelles on pourrait se pencher à bon escient afin de clarifier leur importance relative en ce qui concerne la Convention sur la Désertification et de préciser nos domaines d'ignorance relative. Il s'agit :

- i. de l'importance de la biodiversité dans les zones arides et des conséquences de la dégradation continue de la vie végétale et animale;
- ii. des relations entre le changement climatique et la désertification, des preuves que la dégradation des zones arides serait due à l'évolution du système climatique global, et de la possibilité d'effets réciproques, que la dégradation des zones arides affecte l'évolution du climat mondial (effets dus à la poussière, à l'albédo, à la perte des « puits » de carbone);

- iii. de l'effet des programmes d'ajustement structurel sur la gestion de l'environnement dans les pays subissant une dégradation de leurs zones arides, et des mesures nécessaires pour en minimiser l'impact défavorable;
- iv. des besoins et intérêts propres aux états non africains par rapport à la Convention, et en vue de la préparation des prochains protocoles régionaux. On a peu songé, par exemple, à la position des républiques d'Asie centrale issues de l'ex-URSS, à leur expérience des programmes de contrôle de la désertification et à leurs priorités en ce domaine.

Bibliographie

- Abel, N. et Blaikie, P. (1989) «Land degradation, stocking rates and conservation policies for the communal rangelands of Botswana and Zimbabwe». *Land Degradation and Rehabilitation* No 1.
- Belinke, R. et Scoones, I. (1991) «Repenser l'écologie des parcours: Implications pour la gestion des terres de parcours en Afrique». Commonwealth Secretariat Working Paper, *Dossier du Réseau des Zones Arides de l'IIED*, No 33.
- Chambers, R. et al (1988) *Farmer first: Farmer innovation and agricultural research*. ITDG, Londres.
- Critchley, W. (1991) *Pour protéger nos terres*. Oxfam, Oxford.
- Conroy, C. et Litvinoff, M. (1988) *The greening of aid*. Earthscan, Londres.
- Dregne, H. et al (1991) «A new assessment of the world status of desertification». *Desertification Control Bulletin*.
- Grainger, A. (1992) «Characterisation and assessment of desertification processes». *Desertified grasslands: Their biology and management* (Chapman, G.P., dir.) Academic Press, Londres.
- Hanan, N. et al (1991) «Assessment of desertification around deep wells in the Sahel using satellite imagery». *Journal of Applied Ecology*, Vol. 28, pp. 173-186.
- Harrison, P. (1987) *The greening of Africa*. Paladin, Londres.
- Helldén, U. (1991) «Desertification: Time for an assessment». *Ambio*, Vol. 20 (8).
- Hiernaux, P. (1992, sous presse) Contribution à la Rencontre d'Oslo sur les interactions économie-écologie au Sahel. Mars 1991. Actes en cours de publication sous la dir. de Lusigi, W. et Stenseth, N. Centre for Development and the Environment, Oslo.
- Lanc, C. (1991) «Alienation of pasture land: Policy implications for pastoral development». Rapport du Programme des Zones Arides de l'IIED.

Migot-Adholla, S. et al (1991) «Indigenous land rights systems in sub-Saharan Africa: A constraint on productivity?» *World Bank Economic Review* Vol. 5 (1), pp. 155-175.

Mortimore, M. (1989) *Adapting to drought: Farmers, famines and desertification in West Africa*. Cambridge University Press, Cambridge.

PNUE (1991) *Status of Desertification and Implementation of the United Nations Plan of Action to Combat Desertification*. PNUE, Nairobi.

PNUE/GC.16 (1991) «External evaluation of the Plan of Action to Combat Desertification»: *Report of the Executive Director*. Préparé pour la seizième session du Conseil d'Administration, Nairobi, mai 1991.

Rochotte, R.N. (1989) *Le Sahel en lutte contre la désertification: Leçons d'expériences*. CILSS/Verlag, Weikersheim.

Schoonmaker-Freundenberger, K. (1991) «Mbégou: L'habile destruction d'une forêt sahélienne». *Dossier du Réseau des Zones Arides de l'IIED*, No. 29.

Scoones, I. (1991) «Wetlands in drylands: The agroecology of savanna systems in Africa». *Rapport du Programme des Zones Arides*, IIED.

Shaikh, A. et al. (1988) «Opportunities for sustained development». E/Di pour l'USAID, Washington.

Tiffen, M. (1991) «Environmental change in Machakos District, Kenya: 1930-1990». *Working Papers de l'ODI*, Londres.

Toulmin, C. (1992) *Cattle, women and wells: Managing household survival in the Sahel*. Oxford University Press, Oxford.

Tucker, J. et al (1991) «Expansion and contraction of the Sahara Desert from 1980 to 1990». *Science*, Vol. 253; pp. 299-301.

Warren, A. et Khogali, M. (1992) *An assessment of desertification and drought in the Sudano-Sahelian region 1985-1991*. UNSO, New York.



Programme Réseaux des Zones Arides

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT

3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, England

Tel: (44-71) 388.2117 Fax: (44-71) 388.2826

Telex: 261681 EASCAN G