



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/AC.25/2008/3
7 décembre 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

**RÉUNION RÉGIONALE SUR L'APPLICATION
DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Troisième réunion

Genève, 28 et 29 janvier 2008

Points 5, 6 et 7 de l'ordre du jour provisoire

**DÉBAT INTERACTIF: AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL
DÉBAT INTERACTIF: AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
DÉBAT INTERACTIF: DÉSERTIFICATION ET SÉCHERESSE**

**QUESTIONS RELATIVES À L'AGRICULTURE, AU DÉVELOPPEMENT RURAL,
À LA SÉCHERESSE, À LA DÉSERTIFICATION ET AUX SOLS, QUI ONT UNE
INCIDENCE SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA RÉGION
DE LA CEE: RÉALISATIONS, TENDANCES ET PROBLÈMES***

Note du secrétariat

* Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison des consultations en cours avec les organisations partenaires.

Résumé

L'objectif du présent rapport est de faire le point sur la mise en œuvre des politiques de développement durable dans la région de la CEE s'agissant de l'agriculture, du développement rural, de la sécheresse, de la désertification et des sols. Il est soumis à la troisième Réunion régionale sur l'application des objectifs de développement durable, qui se tient conformément à la décision adoptée par la Commission économique pour l'Europe à sa soixante-deuxième session (E/ECE/1448, par. 23 b)).

Les résultats de cette troisième Réunion sur l'application constitueront l'apport régional de la CEE à la seizième session de la Commission du développement durable (CDD). Les domaines d'action susmentionnés, auxquels il convient d'ajouter l'Afrique, constituent les questions thématiques qui seront examinées au cours de l'actuel cycle biennal (2008-2009) du programme de travail pluriannuel de la CDD. Les questions concernant l'Afrique, et plus particulièrement les approches de l'agriculture durable et du développement rural en Afrique adoptées par les donateurs de la région de la CEE, font l'objet d'un document séparé (ECE/AC.25/2008/4).

Le présent rapport a été établi par un consultant, en coopération avec le secrétariat de la CEE. Y ont également contribué les secrétariats de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, de l'Organisation météorologique mondiale et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. AGRICULTURE DURABLE ET DÉVELOPPEMENT RURAL	1 – 36	3
A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés	1 – 24	3
B. Difficultés à venir et mesures à prendre	25 – 36	8
II. SÉCHERESSE	37 – 46	11
A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés	37 – 43	11
B. Difficultés à venir et mesures à prendre	44 – 46	13
III. LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION ET LA DÉGRADATION DES SOLS	47 – 68	13
A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés	47 – 60	13
B. Difficultés à venir et mesures à prendre	61 – 68	16
IV. GESTION DURABLE DES RESSOURCES FONCIÈRES	69 – 88	18
A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés	70 – 76	18
B. Difficultés à venir et mesures à prendre	77 – 84	20
C. Enseignements	85 – 88	22

I. AGRICULTURE DURABLE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés

1. Ces dernières années, tous les États membres de la CEE ont pris des mesures importantes pour promouvoir l'agriculture durable et le développement rural. Sur le plan économique, des efforts ont été faits pour accroître la rentabilité et la productivité des exploitations, permettre aux agriculteurs, à leur famille et à la population rurale en général de bénéficier de conditions de vie plus sûres et meilleures, et assurer la prospérité du secteur agroalimentaire, notamment en renforçant ses liens avec le reste de l'économie, en amont comme en aval. Sur le plan environnemental, les efforts ont porté principalement sur l'utilisation, la gestion et la protection durables des ressources naturelles et génétiques, y compris la conservation de la diversité biologique et le maintien et l'amélioration de la qualité des sols, de l'air et de l'eau. Sur le plan social, les activités récemment entreprises ont essentiellement consisté à améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales, à diversifier les débouchés économiques et les possibilités d'emploi, à développer la formation et l'éducation et à prendre en compte les contributions des communautés de base au développement rural.

2. Hormis ces questions et faits nouveaux communs à tous les pays, il existe des disparités considérables entre les membres de la CEE. La région de la CEE étant constituée de pays à économie de marché et de pays en transition, cette distinction sera, le cas échéant, respectée dans le présent chapitre.

3. **Systèmes de production.** En Europe occidentale et en Amérique du Nord, ils se caractérisent toujours par une productivité élevée. Des progrès constants ont par ailleurs été faits pour satisfaire une demande croissante de produits alimentaires de meilleure qualité et pour une agriculture plus saine. Les consommateurs veulent non seulement que les aliments qu'ils achètent soient sains et dépourvus de toute présence de substances toxiques, mais aussi que les systèmes de production soient non polluants et écologiquement durables. Cette réalité se traduit par les choix de consommation et par les pressions politiques exercées pour obtenir des améliorations des règlements relatifs à la qualité des produits alimentaires. Les producteurs, les distributeurs et les gouvernements ont tous réagi à cette brusque augmentation de la demande de qualité. Les gouvernements ont renforcé les normes de qualité et les mesures d'application et de contrôle de ces normes. Les distributeurs ont, eux aussi, élevé leurs normes de qualité et exigent toujours plus d'informations fiables concernant le respect de ces normes, et ce d'un bout à l'autre du processus de production.

4. Un des signes de l'augmentation de la demande de qualité des produits alimentaires réside dans l'augmentation de la production d'aliments biologiques. Si la nourriture de qualité, principalement biologique, est généralement plus coûteuse, le fait que les prix sont plus élevés contribue à rendre l'agriculture plus intensive. Il a été possible, dans une large mesure, de produire des aliments de meilleure qualité sans multiplier les risques environnementaux et économiques grâce à des investissements dans des techniques nouvelles et plus efficaces et à l'application de connaissances scientifiques et de méthodes de gestion plus évoluées. Tel est le cas, par exemple, des techniques à travail superficiel des sols et à faible apport d'engrais, aujourd'hui largement utilisées dans les pays de l'Union européenne (UE) et dans d'autres pays industrialisés.

5. Dans certains pays en transition (le Kazakhstan et l'Ukraine, par exemple), des progrès importants ont aussi été faits sur le plan de la productivité de l'agriculture. Néanmoins, certains pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) et d'Europe du Sud-Est demeurent confrontés à des problèmes environnementaux. Les systèmes de production sont encore fréquemment victimes de l'érosion et de l'appauvrissement des terres, de la salinisation et de la contamination des sols du fait d'émissions de substances toxiques, de la dégradation des cours d'eau, de l'inadaptation des systèmes de gestion des éléments nutritifs, des insuffisances des installations de stockage du fumier, de l'appauvrissement croissant des sols en éléments nutritifs et de la diminution de la diversité biologique. Le développement de la commercialisation des nouvelles techniques et l'amélioration de la situation économique globale ont permis à certains de ces pays (la Croatie, ou encore la Bulgarie et la Roumanie, en tant que nouveaux membres de l'UE) de faire des progrès significatifs dans la lutte contre ces problèmes.

6. **Renforcement des capacités, recherche et développement.** Dans les pays dont le PIB par habitant est élevé, le renforcement des capacités et la recherche dans le domaine de l'agriculture durable et du développement rural conservent un niveau de qualité élevé. Les mesures de soutien aux agriculteurs, aux autres entrepreneurs ruraux, aux économistes, aux responsables de l'aménagement et aux analystes ont été améliorées par l'éducation, la formation et le perfectionnement. En outre, les infrastructures publiques dans ces pays sont suffisamment développées pour permettre à la plupart des exploitants agricoles, y compris ceux qui vivent dans les zones les plus reculées, d'accéder à Internet en haut débit et de consulter les informations abondantes disponibles aujourd'hui.

7. Dans les pays en transition, la recherche agricole, la vulgarisation¹ et la formation reflètent des structures initialement créées pour répondre en premier lieu aux besoins des grandes exploitations collectives et commerciales à forte intensité technologique. Par la suite, seuls quelques instituts et programmes ont été consacrés aux besoins d'un secteur agricole privatisé, diversifié et de semi-subsistance². Certains gouvernements ont accepté d'introduire des nouvelles formes d'appui à la vulgarisation reposant sur des équipes de terrain, des bureaux régionaux et des programmes décentralisés financés par des donateurs. Toutefois, les services consultatifs actuels sont encore, pour la plupart, inefficaces et inadaptés aux besoins des agriculteurs dans un système à économie de marché. Les réductions des budgets consacrés à la recherche et à la vulgarisation ont engendré un recul de l'investissement et de la diffusion des nouvelles technologies. En outre, les échanges traditionnels et régionaux entre chercheurs ont disparu, et ils n'ont pas encore été remplacés par les rapports triangulaires (recherche-vulgarisation-formation) de la connaissance en matière agricole.

¹ Autrefois, la vulgarisation agricole consistait à appliquer les nouvelles découvertes et les nouvelles connaissances de la science à l'agriculture par l'éducation des paysans. Aujourd'hui, elle englobe un champ beaucoup plus large d'activités de communication et de formation faisant intervenir des professionnels venus d'horizons divers, tels que des professionnels de l'agriculture, de la santé et du monde de l'entreprise.

² Les exploitations agricoles de semi-subsistance sont des exploitations où la production à usage domestique et la production à usage commercial occupent toutes deux une part importante de l'activité. Il s'agit le plus souvent d'exploitations relativement petites et non intensives.

8. Même s'il est généralement admis que le système de recherche et d'enseignement doit continuer à élaborer des programmes intégrant enseignement traditionnel et projets appliqués à vocation plus commerciale, seuls quelques universités et instituts de recherche ont entrepris des efforts conséquents pour réformer leurs activités.

9. Les pays en transition ne pourront pas mettre le potentiel de leur agriculture au service du développement rural durable tant qu'ils ne se doteront pas des moyens institutionnels et humains nécessaires à la recherche, à la vulgarisation et à l'éducation agricoles et tant qu'ils ne développeront pas des systèmes d'information et de communication efficaces reliant les populations rurales, les institutions, le secteur public et le secteur privé.

10. **Politiques agricoles et rurales.** Un des facteurs déterminants de la promotion du développement durable réside dans l'adaptation constante des politiques agricoles et rurales menées par les pays. Des stratégies nationales de développement durable accordant une place particulière aux questions touchant à l'agriculture et au développement rural, et/ou des stratégies de développement agricole et rural centrées sur la durabilité, ont été mises en œuvre dans la grande majorité des pays membres de la CEE. Sur la base de ces stratégies, de multiples politiques, lois, règlements, directives et plans d'action ont été mis en œuvre, particulièrement dans les pays les plus prospères de la région.

11. Dans la plupart des pays, les politiques agricoles et commerciales ont été réformées ou sont en train de l'être. Ces réformes ont été imposées par les coûts budgétaires élevés des politiques traditionnelles, qui consistaient à soutenir le revenu des agriculteurs en soutenant les prix à la production. Elles l'ont été aussi par les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'agriculture et par l'hostilité croissante de l'opinion à l'égard des anciennes politiques.

12. Au cours de ces réformes, les prix de soutien à la production ont été diminués, et les autres formes d'intervention des pouvoirs publics sur les marchés ont été réduites. En outre, des versements directs de l'État ont été introduits, et une place essentielle a été accordée aux aspects environnementaux et aux questions de durabilité dans les politiques et les pratiques agricoles. De même, une part croissante des dépenses publiques consacrées à l'agriculture est affectée au développement rural durable et non uniquement à des activités agricoles.

13. Certaines de ces modifications ont permis des progrès vers le développement durable. Les aspects environnementaux sont de plus en plus systématiquement pris en compte dans la surveillance, l'analyse, la planification, la formulation et l'application des politiques agricoles et rurales. Par exemple, dans la plupart des pays d'Europe occidentale, d'Europe centrale et d'Amérique du Nord, des évaluations stratégiques environnementales sont régulièrement réalisées dans le cadre des processus décisionnels. Elles ont pour objectif de recenser les impacts environnementaux potentiels aussi bien négatifs que positifs des politiques agricoles et rurales.

14. Dans la quasi-totalité des pays de la CEE (à l'exception de certains pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est), les bonnes pratiques agricoles³ ont été intégrées aux efforts que les gouvernements ont entrepris pour développer une production alimentaire durable, renforcer la

³ On trouvera des informations sur la notion de bonnes pratiques agricoles sur le site Web de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, à l'adresse <http://www.fao.org/ag/aGp/agpc/doc/themes/5g.html>.

sécurité alimentaire et promouvoir une agriculture écologiquement viable. Des résultats tangibles (tels qu'une baisse substantielle des quantités d'engrais et de produits phytopharmaceutiques utilisés) sont déjà observés dans certains pays.

15. Dans les pays en transition, les tendances ont évolué de façon très diverse. Dans un certain nombre de pays, la faiblesse des institutions entrave encore la mise en œuvre des politiques de développement agricole et rural et des programmes d'appui. La plupart des pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est ont engagé des politiques agricoles et commerciales basées sur des mesures d'intervention publiques sur les marchés agricoles destinées à atténuer la pression des facteurs d'ajustement structurel et à garantir un certain niveau d'autosuffisance de la production alimentaire.

16. Dans certains pays de l'EOCAC, les droits de propriété sur les terres et les autres ressources doivent être précisés par la mise en place de régimes de propriété bien définis. Les dysfonctionnements des marchés fonciers empêchent les agriculteurs de réaliser des investissements judicieux sur le plan économique et utiles du point de vue environnemental par l'acquisition de terres, d'installations et de matériel. Il est primordial de développer les marchés du crédit et de renforcer les capacités. Les dispositifs de vulgarisation semblent inadaptés ou insuffisants, et dans la plupart des pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, les agriculteurs ne reçoivent pas l'assistance technique dont ils ont besoin. Compte tenu du faible niveau de formation de la plupart des agriculteurs, il faudrait améliorer la formation professionnelle et développer l'effort d'éducation, de façon à permettre aux agriculteurs de surmonter durablement leurs problèmes de productivité et de rentabilité. Les agriculteurs étant peu enclins à prendre en compte les facteurs environnementaux du fait de la faiblesse de leurs résultats économiques, un vaste effort s'impose en ce domaine.

17. **Énergie de la biomasse.** Les politiques agricoles et rurales ont également dû s'adapter à l'augmentation des coûts des combustibles fossiles et aux inquiétudes croissantes de l'opinion face aux effets du changement climatique. Des programmes ont été mis en œuvre dans le but d'améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'énergie dans les ménages et les entreprises ruraux et d'augmenter la production de biocarburants dans l'agriculture, et des aides financières substantielles sont accordées aujourd'hui, notamment par l'UE, aux agriculteurs qui produisent de l'énergie à partir de la biomasse. Les mesures prises consistent notamment à verser des subventions et à appuyer les investissements dans la production de bioéthanol, de biogazole et de biogaz. Le Partenariat mondial sur les bioénergies, établi sous l'égide de la FAO, a publié un rapport complet sur l'état de développement des bioénergies dans les pays du G-8 et cinq autres nations⁴.

18. L'importance croissante de la production agricole de bioénergie suscite un certain nombre de préoccupations sur le plan de la durabilité. Ainsi, on craint que la bioénergie soit souvent produite à partir de cultures à fort niveau d'intrants mieux adaptées à des systèmes de production à grande échelle fortement mécanisés, par exemple le maïs pour le bioéthanol ou les oléagineux (colza ou tournesol) pour le biogazole. Le fait d'augmenter les superficies allouées à ces cultures risque en effet d'amplifier les phénomènes d'érosion des sols et de manque d'eau. Un autre sujet

⁴ FAO, A review on the current state of bioenergy development in G8 + 5 countries. Rome, 2007. Téléchargeable à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/010/a1348e/a1348e00.htm>.

de préoccupation tient à la crainte de voir la production de cultures énergétiques supplanter peu à peu la production de cultures alimentaires. Dans le même temps, la production de bioénergie peut offrir des débouchés aux régions reculées et aux structures de production à petite échelle, à condition de recourir à un ensemble adapté de politiques et de mesures d'incitation.

19. Les récentes hausses des cours des produits agricoles de base peuvent, dans une large mesure, être imputées à l'importance croissante des cultures énergétiques. Les prix élevés des produits alimentaires représentent un problème important pour au moins deux raisons. En premier lieu, ils contribuent à accroître le nombre d'êtres humains dénutris. En deuxième lieu, s'ils se maintiennent à ces niveaux, les prix des produits alimentaires mondiaux risquent d'encourager la déforestation et d'autres changements dans l'utilisation des terres, ce qui pourrait au minimum effacer certains des effets bénéfiques des mesures d'adaptation au changement climatique telles que la production et la consommation accrues de bioénergie.

20. Le développement des bioénergies pourrait permettre des investissements importants dans le développement rural. La FAO travaille actuellement dans trois régions avec ses États membres pour élaborer des bonnes pratiques visant à intégrer les questions de sécurité alimentaire et de protection de l'environnement aux projets, politiques et règlements concernant les bioénergies.

21. **Agriculture et changement climatique.** L'agriculture et le changement climatique sont étroitement liés, et ce pour au moins deux raisons. Premièrement, le réchauffement de la planète pourrait, à la faveur de l'évolution des conditions météorologiques, entraîner une augmentation de la production agricole dans certaines régions de la CEE, et un phénomène inverse dans d'autres régions. Il faut s'attendre que les fluctuations des rendements et la production de biomasse dans les prairies aient un effet négatif sur la production agricole. Au niveau mondial, et plus particulièrement, selon toute vraisemblance, dans de nombreux pays en développement, les pressions sur les ressources foncières et les ressources en eau augmenteront, et la production alimentaire diminuera, en raison du changement climatique. Même en l'absence d'un réchauffement de la planète, les importations nettes de produits alimentaires des pays en développement devraient connaître des augmentations considérables, d'autant plus que la croissance démographique y est supérieure à celle de la production alimentaire, quel que soit le scénario retenu⁵. Si les politiques n'évoluent pas, la région de la CEE continuera de figurer au nombre des exportateurs nets de produits alimentaires et comblera ainsi les déficiences au niveau mondial. Dans certains pays en transition, tels que le Kazakhstan et l'Ukraine, il est incontestable que l'agriculture offre un potentiel important et inexploité qui pourrait lui permettre de contribuer à la fois à la sécurité alimentaire du monde et à la production de bioénergie. Pour renforcer la sécurité alimentaire, il est donc essentiel que ces pays, mais aussi d'autres États, valorisent rapidement et pleinement leur potentiel en la matière.

22. L'interdépendance entre agriculture et changement climatique tient par ailleurs au fait que l'agriculture représente une source importante d'émissions de gaz à effet de serre. L'agriculture contribue en effet à hauteur de 14 %⁶ au facteur humain du changement climatique. Si on

⁵ FAO, *The State of Food and Agriculture 2007*. Rome, 2007. Disponible à l'adresse: <http://www.fao.org/docrep/010/a1200e/a1200e00.htm>.

⁶ Pour un complément d'information, voir *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press (2006).

y ajoute l'élevage, le secteur agricole représente environ un cinquième des émissions d'origine anthropique. L'extension des terres de culture et d'élevage est un vecteur de déforestation; lorsqu'elles sont associées, l'agriculture et la déforestation représentent près du tiers des effets liés au climat dans le monde. Dans les États membres de la CEE, le secteur agricole compte pour une part importante des émissions de gaz à effet de serre. Cette situation a donné lieu à des propositions visant à diminuer les émissions dues à l'agriculture et à l'élevage dans la région. Toutefois, rares sont les mesures ainsi proposées à avoir été mises en œuvre. Dans certains pays de l'UE, les programmes d'investissement dans l'agriculture encouragent la réduction des émissions en modifiant les conditions d'octroi des subventions. Néanmoins, la diminution des émissions d'origine agricole, c'est-à-dire, principalement, des émissions de méthane et d'oxyde d'azote, est encore très limitée, d'où la nécessité d'opérer des réductions beaucoup plus importantes.

23. **Concepts intégrés de développement rural.** L'agriculture n'est qu'une des composantes de l'activité économique des régions rurales. Le processus de mondialisation des marchés, les bouleversements des habitudes des consommateurs dans le monde, les nouvelles orientations politiques, la dégradation de l'environnement et le processus constant de vieillissement des populations rurales dans la région de la CEE ont des effets néfastes non seulement sur l'agriculture, mais aussi sur l'ensemble du développement rural. Dans la plupart des États membres de la CEE, les régions rurales subissent de profonds ajustements structurels. Dans ce contexte, des programmes nationaux intégrés, c'est-à-dire des programmes de développement local et communautaire durable, de renforcement de l'infrastructure rurale, de diversification de l'économie rurale et de facilitation de l'accès aux marchés ont récemment été élaborés et mis en œuvre dans de nombreux pays. Certains pays de la région, particulièrement de l'UE, ont déjà adopté une approche plus globale du développement des zones rurales et reculées. Dans d'autres pays (le Canada par exemple), on constate une réorientation des mesures de soutien à l'agriculture traditionnelle, les exploitations étant de plus en plus délaissées au profit de l'économie rurale en général.

24. Dans de nombreux pays de la région, et plus particulièrement dans ceux dont le PIB par habitant est le plus faible, les ministères de l'agriculture et les institutions connexes ne disposent pas encore des capacités suffisantes pour leur permettre d'administrer des programmes complexes et cohérents de développement rural. L'avenir du développement des économies rurales passe donc par la création de capacités.

B. Difficultés à venir et mesures à prendre

25. Malgré quelques progrès notables constatés depuis quelques années dans le domaine du développement durable, beaucoup reste à faire pour améliorer la situation. Les acteurs du développement agricole et rural sont confrontés à des difficultés qui s'orientent dans les quatre grandes directions suivantes:

- 1) Politique agricole et rurale;
- 2) Contexte économique général;
- 3) Adaptation au changement climatique et atténuation de ses effets;
- 4) Bioénergie.

26. **Politique agricole et rurale.** Les politiques agricoles et rurales appellent des ajustements ciblés dans certains pays et des réformes plus approfondies dans d'autres. La poursuite de la libéralisation et de l'harmonisation des politiques agricoles et commerciales est essentielle à la croissance économique régionale et mondiale, qui est elle-même un préalable au développement durable du monde. En conséquence, les États membres de la CEE doivent être à la pointe de l'effort visant à réduire les barrières tarifaires et non tarifaires qui entraînent des distorsions des échanges commerciaux et une diminution du niveau de bien-être. Il conviendrait de prendre de nouveaux engagements équitables, énergiques et justifiés en matière de politiques commerciales dans le cadre des accords de libre-échange conclus au niveau régional ou dans le contexte de l'OMC, afin de mieux lutter contre la pauvreté.

27. Parallèlement, dans un certain nombre de pays, il faudrait, pour une meilleure intégration des politiques, procéder à une restructuration des services ministériels et administratifs et à un renforcement des capacités des institutions publiques.

28. **Contexte économique général.** Au cours des dernières décennies, la croissance de la production alimentaire ayant surpassé celle de la demande, l'évolution à long terme des prix mondiaux des produits agricoles s'est caractérisée par une baisse. Au cours de cette période, que ce soit au niveau mondial ou à l'intérieur de la région de la CEE, l'agriculture a produit davantage de nourriture pour les êtres humains à des prix moins élevés. Or, cette tendance à long terme a commencé à évoluer. Les prix mondiaux des produits alimentaires sont à la hausse, même si cette tendance globale s'accompagne de fluctuations relativement prononcées.

29. Il faut s'attendre à une croissance rapide de la demande dans les décennies à venir, du fait de la poursuite de la croissance démographique et de la hausse notable du revenu par habitant observée dans beaucoup de pays en développement. Toutefois, l'offre mondiale de produits alimentaires devrait croître moins rapidement que la demande, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, la superficie des terres disponibles pour la culture de produits alimentaires est limitée. De plus, la croissance annuelle de la productivité de l'agriculture, dans le monde et tout particulièrement dans la région de la CEE, est de moins en moins soutenue.

30. Dans ce contexte, un des problèmes qui se posent est celui de l'adaptation des systèmes de production. La croissance démographique mondiale, l'évolution des habitudes alimentaires et la hausse de la demande de biomasse pour la production de bioénergie conduisent à une utilisation toujours plus intensive des ressources foncières et autres pour produire toujours plus de matières premières agricoles. Dans la région de la CEE, cet objectif ne pourra être atteint par une augmentation des surfaces cultivées, les sols les plus productifs étant déjà exploités. Nombreux sont les pays qui ne disposent pas de réserves de terres suffisantes susceptibles d'être mobilisées pour répondre aux besoins de l'agriculture, et les forêts et autres espaces écologiquement utiles sont protégés pour des raisons environnementales. En revanche, il importe de faire évoluer l'utilisation des terres vers des cultures et des produits d'élevage moins destructeurs pour l'environnement, en mettant l'accent sur des techniques et des cultures susceptibles de donner de meilleurs rendements à l'hectare et par tête. Il convient, à cette fin, de moderniser l'équipement, d'améliorer les connaissances, de promouvoir l'investissement et d'adopter un nouveau mode de réflexion économique.

31. Une autre tâche consiste à diffuser les connaissances scientifiques nécessaires à la promotion de bonnes pratiques décisionnelles et de modes de gestion efficaces des entreprises. Compte tenu des bouleversements des besoins des marchés, les agriculteurs et les entrepreneurs

ruraux doivent pouvoir recevoir les données de façon plus rapide et plus fiable. Il faut créer et constamment mettre à jour des canaux d'information pour améliorer la compréhension de la durabilité et des moyens d'y parvenir. Il faut poursuivre le travail de recherche-développement pour inventer, élaborer et mettre en œuvre des techniques nouvelles et des outils de gestion permettant d'améliorer la santé globale des ressources naturelles (diminution de la pollution de l'air, de l'eau et des sols; réduction de l'érosion due à l'eau, aux vents et au travail du sol; réduction de la salinité des sols et augmentation de la teneur des sols en carbone). Par exemple, il est possible d'améliorer la qualité des sols en appliquant un certain nombre de techniques agricoles, telles que l'apport de substances carbonées pour maintenir le couvert et la structure des sols, le travail minimal des sols et les rotations de cultures. Il est possible d'améliorer la qualité de l'eau en appliquant des méthodes nutritives mieux adaptées aux besoins des cultures et en améliorant le stockage et la manipulation des fumiers et des substances chimiques.

32. L'application de nouvelles techniques nécessitant la création de capacités représente une autre difficulté. L'éducation et la formation doivent apporter aux agriculteurs et aux autres acteurs de l'économie rurale les compétences économiques et techniques nécessaires pour leur permettre de maintenir une agriculture durable dans un environnement économique de plus en plus exposé aux risques. Dans la plupart des cas, les multiples difficultés écologiques et économiques auxquelles doivent faire face les régions rurales sont spécifiques à chaque région. Il faut donc élaborer et mettre en œuvre des stratégies de développement durable locales et sous-régionales. Les différents secteurs de l'économie, de la société et de l'environnement ruraux doivent être intégrés de façon à encourager les acteurs publics et les acteurs privés à promouvoir le développement endogène durable des régions rurales.

33. *Adaptation au changement climatique et atténuation de ses effets.* Un autre facteur déterminant de durabilité réside dans la façon dont la région de la CEE s'adaptera au changement climatique et en atténuera les effets dans le contexte de son agriculture et de son économie rurale. Des stratégies d'adaptation spécifiques doivent donc être élaborées, mais auparavant, il convient de répondre à un certain nombre de questions, à savoir: quelles sont les solutions techniquement et économiquement viables pour adapter les pratiques agricoles? Dans quelle mesure, et selon quel calendrier, est-il possible de produire des cultures de substitution dans les différentes régions au fur et à mesure de l'évolution du climat? Quels sont les facteurs qui limitent l'adaptation? Quelles sont les possibilités en matière de synergies? Comment prendre en compte les problèmes d'adaptation dans les stratégies de gestion et les politiques agricoles et rurales?

34. Depuis quelque temps, les questions touchant au changement climatique sont intégrées au processus d'élaboration de stratégies d'adaptation et d'atténuation dans la région de la CEE. Cependant, les moyens d'action font encore largement défaut, et les tâches à accomplir demeurent considérables. Elles consistent à améliorer les stratégies d'adaptation et d'atténuation en milieu rural en tenant compte, en particulier, des objectifs de plus en plus ambitieux que certains États membres de la CEE se sont fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Une meilleure connaissance des dimensions régionales du changement climatique et de ses effets sur l'agriculture devrait permettre l'élaboration de stratégies régionales pour combattre (en cas d'impact négatif) ou valoriser (dans le cas contraire) ces effets par une adaptation des systèmes existants. Toutefois, d'abondantes études sont encore nécessaires pour parvenir à cet objectif.

35. Les États membres de la CEE doivent se montrer beaucoup plus déterminés à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole et à développer la fixation du carbone, par exemple en mettant au point des pratiques agricoles et de gestion adaptées, ainsi que des moyens d'action. Pour être crédible et efficace, la politique climatique doit être globale. L'agriculture doit par conséquent être intégrée à la stratégie politique globale d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. En effet, le potentiel de réduction des émissions dans ce secteur d'activité est considérable, et le coût de ces mesures est probablement modeste. Toutefois, ce potentiel demeure encore inexploité. Parmi les instruments d'atténuation viables, il faut prévoir des mesures d'incitation (droits d'émission échangeables) et des mesures visant à informer les consommateurs des effets de l'agriculture sur le climat.

36. **Bioénergie.** La production et l'utilisation accrues d'énergie renouvelable sont considérées comme un facteur essentiel d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, comme souligné par l'essor de la production de bioénergie, particulièrement dans l'UE, au Canada et aux États-Unis. En conséquence, le conflit de priorité entre sécurité alimentaire mondiale et développement de la production de bioénergie semble voué à se renforcer, mais il est possible d'y remédier. Dans de nombreux pays de la région de la CEE, il existe des terres agricoles en jachère, une situation qui résulte fréquemment de la mise en œuvre de politiques agricoles. Un abandon de la politique de mise en jachère (déjà pratiqué dans l'UE) permettrait d'améliorer sensiblement la production de bioénergie.

II. SÉCHERESSE

A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés

37. Au niveau mondial, les dix dernières années se sont caractérisées par une multiplication des phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes tels que les sécheresses et la raréfaction des ressources hydrologiques. Certains pays d'Europe⁷ et d'Asie centrale⁸ sont de plus en plus touchés par les sécheresses.

38. La première manifestation d'un déficit de précipitations étant généralement l'abaissement du niveau des nappes phréatiques, l'agriculture est souvent le premier secteur touché. Ce phénomène a par ailleurs un impact direct sur les secteurs économiques qui, tels le tourisme, l'industrie, l'énergie et les transports, dépendent de l'utilisation de l'eau. De plus, une mauvaise répartition de l'eau entre les différents secteurs d'activité se traduit par des déséquilibres entre les besoins et les ressources existantes. Le manque d'eau et les sécheresses exercent par ailleurs un impact plus large sur les ressources naturelles en général, au travers d'effets secondaires négatifs sur la biodiversité et la qualité de l'eau, l'aggravation des risques d'incendies de forêt et l'appauvrissement des sols.

⁷ Il s'agit des pays suivants: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, ex-République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Moldova, Pologne, Portugal, République tchèque, Turquie et Ukraine.

⁸ Il s'agit des pays suivants: Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan.

39. ***Gestion des risques liés à la sécheresse.*** Dans les pays d'Europe et d'Asie centrale, la sévérité d'une sécheresse est déterminée par son impact sur les habitants, l'économie et l'environnement locaux et par leur faculté à y faire face et à s'en remettre. Il convient par conséquent d'adopter une approche globale de la gestion des risques liés à la sécheresse, basée sur un dispositif de surveillance, d'atténuation et de préparation, afin de traiter le problème aux niveaux sous-régional et local. L'objectif de cette stratégie est de renforcer la capacité de la société à faire face aux sécheresses et, par conséquent, de développer sa faculté d'adaptation et de limiter le besoin d'interventions d'urgence des pouvoirs publics ou de la communauté internationale.

40. Au niveau de l'UE, en trente ans, les sécheresses ont fortement augmenté, tant en nombre qu'en intensité⁹; il faut promouvoir les échanges d'informations et de bonnes pratiques en matière de gestion des risques liés à la sécheresse, et résoudre les problèmes liés au manque d'eau et à la sécheresse, non seulement parce qu'il s'agit là d'un problème environnemental crucial, mais aussi pour promouvoir une croissance économique durable et mieux faire face au changement climatique. Il faut aussi étudier de nouveaux moyens de promouvoir une utilisation plus efficace de l'eau et de développer une culture de l'économie de l'eau.

41. Dans les pays d'Europe du Sud-Est¹⁰, les données météorologiques, hydrologiques et agricoles montrent que les sécheresses font partie intégrante du cycle climatique, de même que les inondations. Les sécheresses sévères qui ont frappé ces pays depuis quelques dizaines d'années ont provoqué des dégâts socioéconomiques importants dans différents secteurs; en particulier, les incendies de forêt provoqués par les sécheresses ont coûté cher à l'agriculture et provoqué des pertes en vies humaines. Anticipant une augmentation prévisible du nombre, de la fréquence et de l'impact des sécheresses, les pays d'Europe du Sud-Est attachent une importance croissante aux efforts nationaux et sous-régionaux destinés à mieux prendre en compte ce phénomène. En 2006, en coopération avec le secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), ces pays ont créé un centre de gestion de la sécheresse pour l'Europe du Sud-Est, qui bénéficiera des contributions des points de contact de la Convention, des représentants des services nationaux de météorologie et d'hydrologie et de spécialistes des sécheresses de tous les pays participants. L'objectif de cette démarche est d'élaborer une stratégie sous-régionale de gestion des sécheresses, de mettre en œuvre un système efficace de surveillance et d'alerte précoce, de transmettre en temps voulu des informations fiables aux responsables nationaux et de mettre en commun les informations obtenues et les enseignements tirés. La Convention contient également sur les questions afférentes à l'atténuation de la sécheresse au travers des plans d'action nationaux de lutte contre la désertification, qui peuvent englober des stratégies nationales adaptées et être complétés par les programmes d'action sous-régionaux.

42. En Asie centrale, au cours des dernières décennies, les sécheresses ont contribué à accroître la pauvreté, fragilisé la sécurité alimentaire et favorisé les mouvements migratoires. De plus, le stress hydrique que connaît la sous-région devrait s'aggraver du fait de la fonte des

⁹ http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm.

¹⁰ Il s'agit des pays suivants: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Grèce, Hongrie, Moldova, Roumanie, Slovaquie, Turquie, Monténégro et Serbie.

glaciers et du changement climatique. Les pays d'Asie centrale ont élaboré un programme d'action sous-régional de lutte contre la désertification en Asie centrale, dans le contexte de la Convention. L'atténuation des effets de la sécheresse constitue un élément important de ce programme.

43. Par ailleurs, ces pays élaborent des mesures visant à promouvoir la mise en œuvre de la Convention dans le contexte de la surveillance et de la gestion de la sécheresse et de la préparation à ce phénomène.

B. Difficultés à venir et mesures à prendre

44. *De la gestion de crise à la gestion des risques liés à la sécheresse.* En Europe comme en Asie centrale, il est probable que les superficies touchées par la sécheresse augmenteront. Il est donc prioritaire, au niveau régional, de passer d'une gestion de crise à une gestion de risque. Il faut par conséquent examiner tout un éventail de solutions pratiques. L'eau étant indispensable à toute activité humaine, économique et sociale, les tâches à venir pourraient consister, notamment, à promouvoir une utilisation efficace et économique de l'eau à tous les niveaux.

45. *Préparation à la sécheresse et évaluation.* Malgré la vulnérabilité croissante des sociétés d'Europe et d'Asie centrale face à la sécheresse, les dispositifs nationaux et sous-régionaux d'évaluation et de surveillance n'ont pas encore été dotés des moyens supplémentaires nécessaires à la réalisation de prévisions et d'évaluations plus précises qui pourraient permettre de détecter rapidement une sécheresse et de mettre en œuvre les stratégies d'adaptation appropriées. La création de centres sous-régionaux de gestion de la sécheresse associant les utilisateurs finaux dans les pays d'Europe et d'Asie centrale sera donc un travail difficile, mais nécessaire à une meilleure préparation et à la création des moyens institutionnels requis aux niveaux régional et local.

46. *Coopération internationale sur les questions afférentes à la sécheresse.* Conformément aux objectifs de la stratégie décennale adoptée par les 192 États parties à la Convention en septembre 2007, plusieurs mesures – qui concernent la sécheresse pour l'ensemble des parties, y compris les pays d'Europe et d'Asie centrale parties à la Convention – doivent être prises, à savoir, notamment: renforcer les institutions existantes responsables de l'éducation et de la formation dans les pays concernés, selon que de besoin; harmoniser les programmes et organiser des échanges de données d'expérience; promouvoir la coopération scientifique et technique en matière d'atténuation des effets de la sécheresse entre les institutions nationales, sous-régionales et régionales concernées. Les pays doivent également promouvoir, financer et/ou contribuer à financer le transfert, l'acquisition, l'adaptation et la mise en œuvre de moyens techniques écologiques, économiques et socialement acceptables susceptibles d'atténuer les effets de la sécheresse.

III. LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION ET LA DÉGRADATION DES SOLS

A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés

47. La désertification¹¹ se définit par la dégradation des sols dans les régions arides, semi-arides et subhumides sèches. L'expression «dégradation des sols» désigne en particulier la diminution ou la disparition, dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches, de la

¹¹ Conformément aux dispositions de la Convention.

productivité biologique ou économique et de la complexité des terres cultivées non irriguées, des terres cultivées irriguées, des parcours, des pâturages, des forêts ou des surfaces boisées, du fait d'un certain nombre de processus, notamment de phénomènes dus à l'activité de l'homme et à ses modes de peuplement.

48. ***Désertification et dégradation des sols dans la région de la CEE.*** Il convient d'emblée de préciser que la désertification et la dégradation des sols ne concernent pas uniquement les pays en développement, les pays développés d'Europe n'étant pas moins victimes de ce phénomène. Les pays officiellement considérés comme touchés dans le contexte de la Convention sont les suivants: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Géorgie, Grèce, Hongrie, Italie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Malte, Moldova, Ouzbékistan, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Tadjikistan, Turquie, Turkménistan et Ukraine.

49. Les pays du nord de la Méditerranée¹² se caractérisent notamment par les conditions particulières ci-après: des sols pauvres et fortement érodables propices à la formation d'une croûte de surface; un relief accidenté avec des pentes abruptes et des paysages très variés; une diminution importante du couvert boisé du fait d'incendies de forêt fréquents; une agriculture traditionnelle en crise, source d'un abandon progressif des terres et d'une détérioration des structures de conservation des sols et de l'eau; une exploitation irrationnelle des ressources en eau conduisant à une dégradation prononcée de l'environnement, notamment à une pollution chimique et à la salinisation et à la disparition des aquifères; et une concentration de l'activité économique dans les régions côtières, du fait de l'urbanisation, de l'industrialisation, du tourisme et de l'agriculture irriguée.

50. Les pays d'Europe centrale et orientale¹³ se caractérisent, notamment, par les conditions particulières ci-après: des problèmes et des difficultés spécifiques liés au processus de transition économique, en particulier des problèmes macroéconomiques et financiers et la nécessité de renforcer le cadre social et politique de la réforme de l'économie et des marchés; la diversité des formes de dégradation des sols des différents écosystèmes de la région, y compris les effets de la sécheresse et les risques de désertification dans les sous-régions fortement exposées à une érosion des sols par l'eau et les vents; une agriculture en crise; le risque d'exacerbation des difficultés économiques et de détérioration du climat social dans les régions touchées par la dégradation des sols, la désertification et la sécheresse; la nécessité de redéfinir les objectifs de la recherche et le cadre politique et législatif de la gestion durable des ressources naturelles; et l'ouverture de la région à une coopération internationale élargie et à la mise en œuvre des objectifs généraux de développement durable.

51. Dans les pays d'Asie centrale, plus de la moitié des terres est fortement exposée au risque de désertification et de dégradation des sols, un processus qui est déjà bien engagé. Les profondes réformes socioéconomiques actuellement en cours – y compris la décentralisation, les privatisations et l'accès élargi des citoyens ordinaires à l'information – de même que les réformes foncières ont des répercussions directes ou indirectes sur la protection de

¹² Il s'agit des pays visés à l'annexe IV de la Convention.

¹³ Il s'agit des pays visés à l'annexe V de la Convention.

l'environnement. La population des pays d'Asie centrale étant majoritairement rurale, l'impact de la dégradation des sols influence directement la qualité de la vie des habitants.

52. ***Progrès de la lutte contre la désertification et la dégradation des sols.*** Les rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Convention, établis par les Parties touchées qui fournissent les informations les plus récentes¹⁴ sur les progrès accomplis et les problèmes persistants dans les domaines de la lutte contre la dégradation des sols et la désertification et de l'atténuation des effets de la sécheresse, font apparaître des traits communs.

53. Tous les pays touchés prennent progressivement conscience des questions afférentes à la dégradation des sols et à la désertification dans le contexte de la gestion durable des terres. Cette tendance est confirmée par le fait qu'un nombre croissant de pays touchés ont élaboré des plans d'action nationaux qui sont au cœur de l'effort de lutte contre la désertification et la dégradation des sols. Quatorze pays¹⁵ ont déjà élaboré de tels programmes, alors que dans les autres, ce travail est en cours ou en voie d'achèvement.

54. L'approche ascendante est de plus en plus largement considérée comme essentielle dans la lutte contre la dégradation des sols et la désertification. Toutefois, si, dans l'ensemble, les progrès sont remarquables, notamment au vu de la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus¹⁶, les pays semblent éprouver des difficultés à mettre en place un processus décisionnel véritablement participatif, notamment dans les régions où les communautés locales ne sont pas suffisamment responsabilisées et motivées par les décideurs.

55. Il est important d'améliorer la législation environnementale afin de garantir un aménagement durable du territoire et de lutter contre la désertification. Dans l'UE, la législation et les cadres stratégiques mis en place pour les pays touchés contribuent à l'amélioration des cadres institutionnels et législatifs nationaux, en particulier s'agissant des questions liées aux sols, à l'eau et à l'agriculture. Peu à peu, des législations et des stratégies nationales spécifiques sont mises en place dans le but de résoudre les problèmes liés à l'aménagement du territoire et de lutter contre la désertification.

56. Il est largement admis que seule une augmentation substantielle des moyens financiers pourra permettre de mettre en place les techniques appropriées et de mobiliser le personnel nécessaire pour créer des dispositifs d'évaluation, de surveillance et d'atténuation des effets de la dégradation des sols et de la désertification. Pour beaucoup de pays touchés, ces contraintes sont le résultat, en particulier, du faible niveau de priorité accordé à la lutte contre la dégradation des sols et la désertification lors de l'établissement des budgets, et du détournement, vers d'autres mesures urgentes, des ressources qui auraient pu être affectées à cette action. On devrait encourager les débats et activités destinés à associer le secteur privé, afin de mobiliser de façon

¹⁴ Tous les rapports nationaux sont disponibles à l'adresse: www.unccd.int.

¹⁵ Arménie, Espagne, Géorgie, Grèce, Italie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldova, Ouzbékistan, Portugal, Roumanie, Tadjikistan, Turquie et Turkménistan.

¹⁶ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

systematique des ressources financières pour lutter contre la désertification et atténuer les effets de la sécheresse.

57. Le développement des connaissances scientifiques, en particulier les indicateurs, les systèmes d'évaluation et les techniques de réhabilitation des sols, bénéficie d'un appui énergétique de la part des projets de recherche financés par la Commission européenne et, dans certains cas, par des projets de recherche nationaux mis en place par les pays membres de l'UE. Les résultats pourraient être appliqués de façon plus systématique dans beaucoup de pays touchés, en particulier aux fins de la mise en place de systèmes d'information sur les meilleures pratiques et les connaissances traditionnelles, ainsi que de l'élaboration d'un système régional cohérent de repères et d'indicateurs relatifs à la désertification.

58. La nécessité d'étudier des modes de subsistance plus durables dans les régions touchées par la désertification, par exemple en encourageant l'agriculture biologique et en favorisant la fixation du carbone et l'aménagement durable des territoires, est de plus en plus largement reconnue. Il faut par ailleurs entreprendre de nouvelles études scientifiques sur les aspects économiques et sociaux de la dégradation des sols, de la sécheresse et de la désertification.

59. La coopération transfrontière, sous-régionale et régionale entre pays touchés ne cesse de se développer dans le contexte des processus régionaux engagés en application de la Convention. Un succès remarquable a été remporté en 2003, lorsque les pays touchés du nord de la Méditerranée et d'Europe centrale et orientale sont parvenus à s'entendre sur l'adoption de certains éléments de plates-formes de coopération dans la lutte contre la désertification et la dégradation des sols.

60. Toujours en 2003, les pays d'Asie centrale ont adopté le Programme sous-régional d'action pour les pays d'Asie centrale sur la lutte contre la désertification, dans le contexte de la Convention. Alors que les domaines prioritaires et les instruments de développement de la coopération sous-régionale ont été définis aux fins du Programme sous-régional d'action, la mise en œuvre se heurte à un manque de moyens financiers.

B. Difficultés à venir et mesures à prendre

61. En dépit des progrès réalisés au fil des ans par les pays touchés dans la lutte contre la désertification et la dégradation des sols, de nouvelles améliorations sont encore possibles. Elles pourraient être envisagées, également, sous l'angle des tâches à venir, à savoir: gérer les interdépendances entre la désertification, le changement climatique et la biodiversité; abandonner la gestion de crise au profit de la gestion environnementale du risque; intégrer les coûts socioéconomiques de la désertification dans le cadre d'action.

62. ***Gérer les interdépendances entre la désertification, le changement climatique et la biodiversité.*** En règle générale, la dégradation des sols et la désertification entraînent la perte qualitative et/ou quantitative de sol superficiel, phénomène qui a des conséquences extrêmes sur la végétation, la biodiversité, les paysages et le climat. Une des principales difficultés consistera par conséquent à maintenir ou à réintroduire un niveau élevé de matière organique dans les sols. Il est primordial de mieux surveiller la teneur des sols en matière organique, qui est menacée par des processus de dégradation tels que l'érosion, la pollution, la densification, la compaction et la

salinisation, et il faut aussi élaborer une approche cohérente, normalisée et harmonisée destinée à améliorer la fertilité des sols.

63. Au niveau mondial, il existe des interactions complexes entre les sols et le changement climatique, du fait du rôle important des sols dans la fixation du carbone et de leur impact sur l'évolution de la biomasse. À terme, les conséquences du changement climatique entraînent des modifications des propriétés et des rendements des sols. L'élaboration et la mise en œuvre de programmes de développement local destinés au reboisement dans les pays touchés pourraient contribuer à la lutte contre la désertification et à l'atténuation des effets du changement climatique. Dans plusieurs pays touchés, des nouveaux projets de reboisement destinés à lutter contre la dégradation des sols et la désertification pourraient être élaborés dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre, suivant une approche intégrée qui prenne en considération les communautés locales et leur bien-être. Tous les pays touchés relèvent de l'une ou l'autre des diverses classifications établies dans le contexte de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Une des tâches à accomplir consistera donc à étudier la possibilité de mettre en place un cadre commun de coopération destiné à lutter contre la désertification et à atténuer les effets du changement climatique ou à s'y adapter.

64. **Les coûts socioéconomiques de la désertification.** Les coûts économiques et sociaux de la désertification et de la dégradation des sols ont malheureusement été sous-estimés et ne sont pas encore connus avec précision, du fait des difficultés rencontrées pour les mesurer.

La désertification a un impact sur la sécurité alimentaire, les marchés des produits d'élevage, la durabilité des ressources naturelles (du fait de l'exacerbation des conflits autour de l'accès à ces ressources et de la question de la propriété des terres), les droits afférents à l'utilisation de l'eau et le commerce. Le chômage, la détérioration de l'état de santé des populations, l'exode des populations rurales vers les centres urbains ou vers les régions agricoles voisines ou encore vers les pays limitrophes, font également partie des conséquences de la désertification. Une tâche à entreprendre consistera à exploiter au mieux les enseignements tirés de la comparaison entre le coût de l'inaction et le coût de mesures concrètes destinées à lutter contre la désertification et la dégradation des sols.

65. **Cadres d'action internationaux destinés à combattre la désertification et la dégradation des sols.** Les dispositions de la Convention prévoient la création d'un cadre international pour la lutte contre la désertification et l'amélioration de la durabilité de l'aménagement du territoire dans les pays se déclarant comme touchés au sens de la Convention (pays du nord de la Méditerranée, Europe centrale et orientale et pays d'Asie centrale). Le nouveau plan-cadre stratégique décennal visant à renforcer la mise en œuvre de la Convention (2008-2018) guidera l'action de l'ensemble des acteurs et des partenaires à court et moyen terme¹⁷.

66. Le projet de directive-cadre pour la protection des sols de l'Union européenne constitue une étape importante dans la protection des sols de tous les pays de l'UE, qu'ils soient ou non considérés comme touchés au sens de la Convention. L'objectif de cette directive est d'élaborer une stratégie commune de protection et d'utilisation durables des sols, basée, notamment, sur les principes consistant à intégrer les questions afférentes aux sols dans les décisions politiques,

¹⁷ Pour plus de détails à ce sujet, voir le site Web de la Convention à l'adresse: <http://www.unccd.int/cop/officialdocs/cop8/pdf/10add2fre.pdf>.

à promouvoir la préservation des fonctions des sols dans le contexte de leur utilisation durable, à prévenir les menaces et à en atténuer les effets, et à remettre en état les sols dégradés.

67. Une campagne régionale harmonisée et concertée de protection des sols, portant sur l'ensemble des pays touchés, devrait être envisagée non seulement sous l'angle de la lutte contre la désertification et la dégradation des sols, mais aussi sous celui de la fertilité des sols et des matières organiques en tant que «bien commun».

68. Compte tenu de l'abondante expérience scientifique accumulée par de nombreux pays touchés, il serait utile d'envisager les moyens de mettre en place un cadre régional d'échange de données d'expérience et de bonnes pratiques entre tous les pays intéressés.

IV. GESTION DURABLE DES RESSOURCES FONCIÈRES

69. L'évolution historique et les infrastructures existantes dans les pays de la CEE font apparaître un large éventail de pratiques et d'approches différentes en matière d'aménagement du territoire. Nonobstant cette diversité, on trouvera dans les chapitres ci-après un aperçu des progrès accomplis, des difficultés rencontrées et des enseignements tirés s'agissant de l'aménagement du territoire et de la pollution environnementale afférente à l'utilisation des sols.

A. Progrès réalisés et problèmes rencontrés

70. *Aménagement du territoire.* Un aménagement durable du territoire doit reposer sur une administration judicieuse des biens fonciers, permettant un enregistrement, un relevé et une diffusion efficaces de l'information relative à la propriété, à la valeur et à l'utilisation des parcelles. En effet, seul un tel système pourra permettre un aménagement du territoire plus global et plus durable prenant en compte les impacts économiques, sociaux et environnementaux des différentes mesures d'aménagement du territoire et de valorisation des biens fonciers.

71. Les systèmes d'administration des biens fonciers sont en constante modernisation, particulièrement dans les pays de l'UE, au Canada et aux États-Unis. Cette modernisation se traduit essentiellement par une numérisation plus ou moins poussée des systèmes (enregistrement et transferts électroniques des biens fonciers), opérée dans le contexte plus général de la mise en ligne des services administratifs. Dans des pays tels que la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède, les transactions informatisées sont devenues la règle. Les méthodes d'évaluation des biens fonciers se sont perfectionnées grâce à l'utilisation des systèmes d'information géographique (SIG) et de l'informatique. Les pays de la CEE recourent à des méthodes perfectionnées d'estimation ponctuelle et d'estimation de masse des biens fonciers. Les méthodes d'estimation de masse constituent le socle des régimes de fiscalité foncière et immobilière. Dans certains pays (Finlande et Suède, par exemple), l'information immobilière et les données relatives à la propriété, à la valeur et à la fiscalité des biens sont regroupées au sein de systèmes cadastraux unifiés. Dans d'autres (Allemagne et Espagne, par exemple), des systèmes doubles, utilisant des plates-formes techniques différentes, ont été mis en place au fil du temps.

72. Dans la plupart des pays en transition, les gouvernements ont privatisé les terres avec plus ou moins de succès. Dans beaucoup de pays, l'État demeure propriétaire des réserves naturelles, des zones d'importance stratégique et des terres nécessaires à l'aménagement des infrastructures

de transport, des oléoducs et des gazoducs. Par ailleurs, les régimes fonciers ont été largement remaniés, particulièrement dans les pays de l'EOCAC, où la propriété foncière privée était pratiquement inexistante. Certains pays en transition ont profité des privatisations pour mettre en place des systèmes modernes de cadastre et d'enregistrement des biens fonciers, alors que dans d'autres pays, ce processus a pris du retard. Dans certains pays (par exemple la Serbie et l'Albanie), des mesures progressives visant à développer des systèmes d'administration des biens fonciers ont également été l'occasion d'amorcer un processus de restitution de biens et de privatisation de terres cultivables et de terrains urbains.

73. Dans toute la région de la CEE, les gouvernements ont encouragé la mise en œuvre concrète de bonnes pratiques d'administration des biens fonciers en favorisant la création de marchés fonciers et immobiliers efficaces. Dans la plupart des pays en transition, les réformes des marchés se sont accompagnées des réformes juridiques, financières, institutionnelles et techniques requises pour parvenir à une administration des biens fonciers et à un aménagement du territoire efficaces. Dans certains pays (la Lituanie et Moldova, par exemple), le nouveau système de cadastre unifié permet une couverture complète des terres rurales et urbaines, ainsi que des biens immobiliers. Des progrès substantiels ont été faits dans la gestion des ressources foncières physiques (terres agricoles, terres humides et espaces protégés, habitats naturels et terrains urbains). Des approches intégrées de la gestion de l'environnement des villes, encouragées dans le cadre de politiques nationales d'aménagement de l'espace, ont contribué à renforcer la cohésion territoriale et à améliorer la gestion des ressources foncières physiques.

74. Il convient tout particulièrement de souligner l'adoption de plus en plus répandue du concept élargi de cadre de données spatiales. Ces infrastructures permettent aux pays de l'UE d'échanger des données au-delà des limites thématiques, telles que justice ou administration par exemple, et ces services s'étendent désormais à 32 pays, avec une couche transnationale supplémentaire pour les systèmes globaux d'évaluation environnementale. En outre, les politiques menées par l'UE pour renforcer la cohésion territoriale sont un instrument de promotion d'une approche intégrée de l'aménagement du territoire et de la protection des ressources foncières. La Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, récemment adoptée (mai 2007), constitue également un cadre stratégique d'action dans des domaines tels que l'aménagement durable du territoire, une interface intégrant aménagement rural et urbain et un aménagement intégré de l'espace dans le but d'empêcher l'expansion désordonnée des villes.

75. **Dégradation et pollution des sols.** Certains efforts ont été entrepris pour résoudre les problèmes de dégradation et de pollution des sols dans la région de l'EOCAC. Par exemple, le Bélarus et l'Ukraine ont pris des mesures pour atténuer les effets de l'accident de Tchernobyl. Elles ont notamment imposé des restrictions sur les activités agricoles et autres dans les zones contaminées, et surveillent les niveaux de radioactivité dans ces endroits. Avec l'aide des donateurs internationaux, certains pays de l'EOCAC ont procédé à des évaluations dans des régions soumises à des pollutions anciennes, telles que les résidus d'extraction minière, les sites de stockage de déchets dangereux situés à proximité des installations industrielles et les sites de stockage de pesticides obsolètes. On peut ensuite exploiter ces données de référence pour mettre en place des systèmes de surveillance susceptibles de faciliter l'élaboration de mesures d'intervention.

76. Dans l'UE, les difficultés afférentes à l'utilisation des sols deviennent de plus en plus importantes et de plus en plus visibles, notamment à la faveur de l'augmentation de la variabilité climatique, qui a pour effet une multiplication des précipitations importantes, elle-même source

de problèmes d'érosion des sols, d'inondations et de pollution des terres de cultures. Jusqu'à présent, les agriculteurs de l'Union européenne ont réagi principalement aux pressions économiques en réduisant l'intensité et les coûts des cultures, mais les aspects environnementaux appellent une transformation complète des pratiques en matière de gestion des sols et des terres cultivées. Il est probable que la future législation de l'UE en matière de gestion des sols et la nouvelle Directive sur l'eau inciteront davantage les agriculteurs à réformer plus en profondeur leur façon de gérer les sols. À ce jour, seule une minorité d'agriculteurs européens recourt à des systèmes de culture sans travail du sol («agriculture de conservation»). Au cours des cinq dernières années, en Finlande, 20 % des exploitations ont adopté de tels systèmes. Le Gouvernement suisse a mis en place des mesures d'incitation au bénéfice des agriculteurs qui optent pour ce système, et les superficies cultivées selon ce système en Suisse sont relativement importantes (environ 13 000 ha). L'efficacité de ce système de culture en Europe est illustrée par le mouvement Agriculture de conservation (France), peu important mais bien implanté, et par la tendance significative à l'adoption de ce système observée en Espagne. Si le concept d'agriculture sans travail du sol est encore mal connu dans les autres régions d'Europe, la nouvelle législation pourrait bien faire évoluer les choses. En Allemagne, le land de Saxe, durement touché par des inondations au cours des dernières années, a étudié les effets de l'agriculture de conservation sur la prévention des infiltrations d'eau et des inondations. À la suite de cette étude, l'État n'accorde désormais d'aides qu'aux agriculteurs qui adoptent des systèmes d'agriculture de conservation, car seuls ces systèmes permettraient d'assurer les services environnementaux conformément à la nouvelle Directive européenne sur l'eau.

B. Difficultés à venir et mesures à prendre

77. En dépit des progrès significatifs réalisés dans la plupart des pays de la région de la CEE, des difficultés importantes subsistent s'agissant de l'administration des biens fonciers et de l'aménagement du territoire: a) la modernisation des systèmes d'administration des biens fonciers n'est pas encore achevée; b) le contrôle de la mise en œuvre des politiques foncières demeure inefficace; et c) le cadre institutionnel et les capacités demeurent insuffisants.

78. ***Modernisation de l'administration des biens fonciers et mise en œuvre de politiques foncières.*** L'évolution institutionnelle de l'administration des biens fonciers dans les pays en transition reflète l'évolution historique et politique de ces pays. Les réformes des régimes fonciers s'inscrivent dans un processus de transition multiple – libéralisation économique, démocratisation et décentralisation administrative – il n'est pas étonnant d'observer des divergences d'objectifs, des chevauchements de responsabilités et une fragmentation des services. Le manque de transparence du processus de décentralisation des biens fonciers, associé à l'inefficacité des institutions en charge de l'administration des biens fonciers, de l'aménagement du territoire et de la gestion des permis d'urbanisme et de construction, a engendré une multitude de problèmes complexes qui se sont traduits par des constructions et des projets d'urbanisme illégaux dans les grandes agglomérations des pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est. Même dans les pays où le processus de réforme est déjà bien avancé, des transactions officieuses sont encore conclues et les lenteurs bureaucratiques continuent de pénaliser les marchés des biens fonciers et immobiliers. Phénomène surprenant, ces difficultés se rencontrent dans certains pays de la CEE qui jouissent pourtant de marchés fonciers stables et de cadres institutionnels solides pour l'aménagement du territoire. Par exemple, la présence de constructions illégales en Europe méridionale témoigne aussi des difficultés persistantes liées à l'accès aux terrains et aux logements urbains en Grèce, au Portugal et à Chypre.

79. Dans le contexte de la transition, la restitution des terres rurales nationalisées à leurs anciens propriétaires a été une des mesures de privatisation menées en Europe du Sud-Est et dans les États baltes. Ce processus s'est heurté à des difficultés, et un retard considérable a été pris dans le traitement des demandes de restitution. Dans la plupart des pays de l'EOCAC, les gouvernements ont adopté des programmes de privatisation à grande échelle qui ont permis le transfert rapide de biens fonciers à des propriétaires privés. Dans certains pays (par exemple la Géorgie ou l'Ouzbékistan), les terres agricoles ont été privatisées dans le cadre d'une mesure d'urgence pour prévenir la pauvreté et la famine. Dans d'autres, l'efficacité des marchés fonciers est entravée par le fait que les réformes foncières n'ont pas été menées à leur terme. Ainsi, en Ukraine, un moratoire sur les ventes de terres agricoles a été décrété en raison de l'insuffisance du cadre juridique.

80. Une autre difficulté tient au fait que la restitution et la privatisation des terres alimentent la pénurie de terrains dans les zones urbaines en expansion. Cette évolution est accompagnée de l'occupation de terres cultivables à la périphérie des agglomérations et de la multiplication des constructions illégales lorsque l'inefficacité des administrations et la pauvreté urbaine sont source de dénuement économique et social (par exemple à Tirana, Tbilissi et Erevan). Par ailleurs, dans certains pays de l'EOCAC, les dysfonctionnements des systèmes de cadastre et d'enregistrement des biens fonciers et/ou la faiblesse de l'administration contribuent, de façon artificielle, à maintenir le coût des transactions à un niveau élevé pour les ménages et les entreprises.

81. Il est primordial de poursuivre la consolidation et la modernisation des systèmes d'administration des biens fonciers, particulièrement dans les pays en transition, où il faut traiter les conséquences néfastes des privatisations, de l'application incomplète des politiques foncières et de l'éparpillement des exploitations.

82. Dans un certain nombre de pays, on assiste à une transition vers un système d'administration des biens fonciers plus complet, caractérisé par une affectation judicieuse des terres aux différents types d'utilisation. Les outils d'administration des biens fonciers – tels que la consolidation et la réaffectation des terres, associées à l'aménagement du territoire et à d'autres domaines d'action tels que les infrastructures et les transports – peuvent contribuer efficacement à la redynamisation des zones rurales et au rétablissement de l'équilibre entre les villes et les campagnes. Dans le même temps, la mise en œuvre de ces mesures requiert une coopération complexe entre les administrations à tous les niveaux, ainsi que la participation des citoyens.

83. **Difficultés environnementales.** Dans le contexte des privatisations des biens fonciers entreprises dans les pays en transition, les considérations environnementales ont souvent été ignorées. Ainsi, en Moldova, les espaces forestiers protégés et les zones de protection de l'eau sont souvent privatisés, et il n'y a guère de moyens de vérifier qu'ils sont utilisés à bon escient. De nombreux pays sont en proie à une importante dégradation des sols. Les mesures antiérosion, telles que la rotation optimale des cultures, la construction de terrasses ou la création de ceintures forestières de protection, sont appliquées de façon moins systématique qu'auparavant. Au Tadjikistan, on estime à plus de 80 % de la superficie totale du pays les sols touchés, à des degrés divers, par des phénomènes d'érosion. Des mauvaises pratiques de gestion des terres, telles que la mise en culture de terrains en pente raide, le déboisement et l'arrachage de buissons excessifs et, souvent, illégaux, le surpâturage et une mauvaise irrigation, ne font qu'exacerber

l'érosion naturelle. L'érosion due à l'eau et aux vents est la forme la plus répandue de dégradation des sols en Ukraine, où 57 % du territoire sont touchés.

84. Les mauvaises conditions de stockage des pesticides obsolètes demeurent un problème non résolu dans de nombreux pays. Même lorsque ces sites ont été inventoriés, les pays manquent des moyens nécessaires à l'élimination et/ou au stockage sûrs de ces produits. Cela est également vrai de la mise en œuvre des mesures de dépollution des zones contaminées par des déchets dangereux, notamment lorsque les installations industrielles à l'origine de cette pollution ont changé de mains dans le cadre du processus de privatisation.

C. Enseignements

85. L'expérience des pays de la région de la CEE est riche d'enseignements dans les domaines d'action prioritaires décrits plus haut.

86. Premièrement, la création de systèmes efficaces et durables d'administration des biens fonciers nécessite des investissements à long terme. Malgré le prix relativement élevé de la création et de l'entretien d'un système d'administration des biens fonciers, les avantages découlant de marchés des biens fonciers transparents et tournés vers la concurrence et d'une meilleure gestion des ressources foncières sont essentiels à la promotion de la prospérité économique et de l'équité sociale.

87. Deuxièmement, les succès et les échecs des réformes des administrations des biens fonciers sont, dans une large mesure, dus aux cadres institutionnels des pays concernés. Il faut donc consacrer d'importants efforts et ressources à la création et au développement des capacités des personnels et des institutions à gérer un système efficace d'administration des biens fonciers. Cela est d'autant plus vrai dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, qui sont confrontés à d'importantes difficultés institutionnelles et financières.

88. Troisièmement, les aspects environnementaux doivent être pleinement pris en compte dans les politiques d'aménagement du territoire, en particulier dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est. Les cadres juridiques doivent être améliorés, appliqués et respectés afin que soient résolus les problèmes liés à la dégradation des sols et à la pollution. Les pays de la région doivent étudier toutes les possibilités d'attirer les financements nationaux et étrangers, et tirer le meilleur parti du transfert de bonnes pratiques en matière d'aménagement du territoire et de surveillance de l'environnement des pays développés au profit des autres pays de la région de la CEE.
