



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1995/2
2 février 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Troisième session
11-28 avril 1995

EXAMEN DES GROUPES DE QUESTIONS, DEUXIÈME PHASE : TERRES,
DÉSERTIFICATION, FORÊTS ET DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 2	3
I. VUE D'ENSEMBLE	3 - 23	3
A. Objectif	3 - 7	3
B. Terres et populations	8 - 15	5
C. Approche rationnelle de l'aménagement foncier et de la gestion des ressources foncières	16 - 23	8
II. EXAMEN DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN OEUVRE DES OBJECTIFS ÉNONCÉS AU CHAPITRE 10	24 - 100	10
A. Évaluation globale	24 - 29	10
B. Principaux problèmes et enjeux	30 - 33	12
C. Pays développés	34 - 43	13
D. Pays en développement	44 - 55	15
E. Pays en transition	56 - 62	18

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
F. Principaux groupes et organisations non gouvernementales	63 - 71	20
G. Les capacités financière et technique	72 - 82	21
H. Les structures institutionnelles	83 - 85	24
I. Faits nouveaux et données d'expérience récentes en matière de coopération internationale	86 - 100	25
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	101 - 108	29

INTRODUCTION

1. Le présent document décrit les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des objectifs définis au chapitre 10 d'Action 21¹ (Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres) depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de juin 1992 et présente une série de recommandations pratiques. Le rapport a été établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), maître d'oeuvre du chapitre 10 d'Action 21, en consultation avec le Secrétariat de l'ONU et conformément aux dispositions prises par le Comité interorganisations sur le développement durable, à sa quatrième session. Il est le fruit de consultations et d'un échange d'informations entre les interlocuteurs désignés dans 19 organismes des Nations Unies, les représentants de gouvernements et un certain nombre d'autres institutions et particuliers. Un résumé des conclusions qui y figurent a été présenté au Conseil de la FAO, qui l'a appuyé, à sa cent septième session, en novembre 1994. Le nombre de questions concernant les terres est si important que seuls certains des sujets les plus pertinents ont pu être examinés dans ce bref rapport.

2. L'objectif général du chapitre 10 est de "faciliter l'affectation des terres à des utilisations offrant les plus grands avantages durables et le passage à une gestion intégrée et durable des terres". Ce faisant, il convient de tenir compte des questions écologiques, sociales et économiques; les droits des individus et de catégories telles que les populations autochtones et les femmes sont expressément mentionnés. La majeure partie des terres de la planète est déjà peuplée et utilisée à différentes fins et l'objectif est de s'orienter vers des utilisations qui offrent les plus grands avantages durables, tout en protégeant les principaux écosystèmes naturels et la diversité biologique. Il s'agit dans l'immédiat :

"a) D'examiner et de définir des politiques propres à assurer la meilleure utilisation possible des sols et la gestion durable des terres, en 1996 au plus tard;

b) D'améliorer et de renforcer les systèmes de planification, d'évaluation et de gestion des terres, et ce, d'ici à l'an 2000 au plus tard;

c) De renforcer les institutions et les mécanismes de coordination concernant les terres, et ce, en 1998 au plus tard;

d) De créer des mécanismes pour faciliter la participation active de tous les intéressés, en particulier les collectivités et les populations locales, au processus de prise de décisions en matière d'occupation et de gestion des sols, et ce, en 1996 au plus tard."

I. VUE D'ENSEMBLE

A. Objectif

3. La terre peut être définie de manière générale comme comprenant toutes les caractéristiques de la biosphère immédiatement au-dessus ou au-dessous de la

/...

surface terrestre : climat circumterrestre, sols et formes du relief, hydrologie de surface (lacs à faible profondeur, cours d'eau, marais et marécages), strates à proximité de la surface et eaux souterraines et réserves hydrogéologiques associées, espèces animales et végétales, configuration des établissements humains et résultats physiques des activités humaines passées et présentes.

4. Les terres, notamment celles qui sont les plus productives, ont des superficies limitées, alors que les besoins de l'homme sont nombreux et variés. Aussi les méthodes d'affectation des sols permettant de répondre à ces besoins de la façon la plus rationnelle et la plus équitable doivent-elles tenir compte des liens qui existent entre toutes les terres et tous les besoins. L'homme a besoin de terres pour la production de denrées alimentaires, de fibres, de combustible et de bois d'oeuvre, pour les établissements humains, pour les loisirs, l'extraction des minéraux, la prise d'eau et à de nombreuses fins écologiques. La façon dont les terres sont utilisées a des incidences sur tous les aspects de la vie et en particulier sur les niveaux de vie, la santé et la stabilité sociale et politique. Les nombreuses formes que prend la dégradation de l'environnement, notamment la déforestation, l'érosion éolienne et hydrique, l'acidification et la salinisation des sols, le surpâturage, la pollution, l'extinction des espèces végétales et animales, la désertification et même les changements climatiques et l'élévation du niveau de la mer qui en découle, sont d'une certaine façon les résultats de l'incapacité de l'être humain de gérer les sols de façon rationnelle.

5. Si d'autres chapitres d'Action 21 mentionnent les besoins en terres et la planification de l'utilisation des sols sous l'angle des différents aspects de l'interface entre les ressources foncières et l'activité humaine, les expressions "affectation des terres" et "gestion des terres" utilisées au chapitre 10 font référence à l'intégration de ces divers besoins et à leurs interactions dans un cadre général. Dans ce sens, l'objectif est de faire comprendre les ressources foncières et l'utilisation qu'on en fait à tous les niveaux de telle manière que les besoins des êtres humains soient satisfaits dans toute la mesure du possible et que leurs droits soient respectés de façon durable. Il faut établir un équilibre entre la nécessité d'accroître la production et d'améliorer le niveau de vie des populations et celle de préserver l'environnement. Il convient de distinguer les grands niveaux de planification et de gestion suivants : mondial, régional, national, provincial ou des districts, local, municipal ou des villages et des ménages ou des exploitations agricoles.

6. Il est essentiel de traiter tant les terres rurales que les terres urbaines. Il existe des liens réciproques entre la ville et la campagne. Les villes absorbent l'excédent de population des zones rurales et fournissent marchés et services tandis que les campagnes fournissent les denrées alimentaires, les matières premières et les activités récréatives. Les villes sont également source de pollution et utilisent de grandes quantités de ressources naturelles. Les pressions qui s'exercent sur les zones périurbaines sont souvent importantes car il leur est demandé de fournir des produits alimentaires et des matériaux de construction, des zones de loisirs et l'espace nécessaire aux infrastructures de tous types, tout en absorbant une population supplémentaire, en accueillant des industries et en éliminant la pollution et autres déchets d'origine humaine et industrielle. Les villes et leurs

infrastructures se développent en général à partir d'établissements construits sur des terres choisies à l'origine pour leur potentiel agricole élevé, comme les plaines ou les vallées fertiles et que l'on couvre de lotissements jusqu'à ce qu'elles disparaissent.

7. Le programme d'activités décrit au chapitre 10 vise à mettre en place un cadre conceptuel et organisationnel général pour l'affectation et la gestion des terres à tous les niveaux. Cette structure devrait se composer d'un certain nombre de modules ou procédures; il faudrait commencer par dresser un inventaire des ressources en sols (et en eau), classer les sols suivant les types d'utilisation possibles, identifier les besoins, mettre au point d'autres plans d'action en collaboration avec les intéressés et assurer la mise en oeuvre. Chacune de ces étapes devrait ensuite être subdivisée et il est essentiel que les plans d'action incorporent tous les facteurs sociaux, économiques et physiques pertinents, notamment les questions relatives aux régimes fonciers et aux femmes. Le chapitre 10 vise aussi bien l'aménagement de l'espace, qui relève généralement de l'État ou de la responsabilité des collectivités locales, et doit servir l'intérêt général, que l'exploitation et la gestion des ressources foncières par les utilisateurs. Dans les deux cas, les décisions doivent être prises à l'issue d'un processus de négociation auquel participent tous les intéressés. Il est donc nécessaire d'identifier et de concilier les différents objectifs des utilisateurs des terres, des collectivités et des pouvoirs publics, les besoins à court terme tels que la production vivrière, et ceux à long terme, tels que la préservation de la capacité de production des terres, la diversité biologique et les systèmes mondiaux.

B. Terres et populations

8. Lorsque les populations étaient moins nombreuses, les terres destinées à la production ne manquaient pas et les problèmes environnementaux étaient marginaux et localisés. De ce fait, l'aménagement de l'espace était rarement une question de portée nationale ou mondiale même si au niveau communautaire ou tribal, la gestion des ressources foncières était souvent très complexe, compte tenu de la densité de la population locale. Cependant, l'accroissement de la population mondiale continue de s'accélérer, ayant déjà doublé au cours des 50 dernières années, pour se chiffrer actuellement à environ 5,6 milliards. En même temps, la production vivrière a augmenté en moyenne plus rapidement que la population grâce à l'amélioration des cultures, à un recours accru aux techniques d'irrigation et aux engrais minéraux, à l'amélioration du rendement des cultures et à l'expansion des zones cultivées. Les niveaux de vie se sont généralement améliorés partout dans le monde.

9. Toutefois, il a fallu payer un lourd tribut, en ce qui concerne l'environnement, pour obtenir ces résultats. Il est très difficile de fournir des données fiables sur l'étendue de la dégradation des terres à l'échelle mondiale, car il est malaisé d'évaluer et de cartographier les différentes formes de dégradation des sols, et d'intégrer les résultats. Cependant, d'après l'étude portant sur l'évolution de la dégradation des sols à l'échelle mondiale (GLASOD)², 16 % de l'ensemble des terres arables ont été endommagés récemment du fait de la dégradation anthropique des sols. Les terres et la végétation naturelle de l'Afrique du Nord, du Moyen-Orient, de l'Asie centrale et d'autres régions se sont dégradées progressivement et sont devenues improductives, en

raison principalement des activités menées par l'homme pendant des milliers d'années. Jusqu'au premier quart du XXe siècle, les modes d'exploitation et systèmes de production traditionnels, qui comprenaient les cultures en terrasses et diverses formes de contrôle du pâturage, ont limité le taux de dégradation des sols. Cependant, la plupart des pratiques traditionnelles de conservation à forte intensité de main-d'oeuvre, parmi les plus efficaces, ont été abandonnées et la généralisation de la mécanisation permet aujourd'hui de cultiver les terrains en pente sans recourir aux terrasses. Ce facteur, ainsi que la forte expansion des zones irriguées, a fortement contribué à l'accélération de la dégradation des sols au cours des 50 dernières années, au point que, dans de nombreuses régions, la situation a atteint des proportions catastrophiques. Ce taux très élevé se retrouve encore dans les nombreux endroits où la production des cultures de plein champ est mécanisée et sur les terrains à forte pente qui viennent d'être défrichés en vue de leur mise en culture. Dans de nombreux pays en développement fortement peuplés, la majeure partie des terres est affectée par la dégradation des sols, de même que par le surpâturage permanent et la déforestation. Environ 15,4 millions d'hectares de forêts tropicales disparaissent chaque année. Ce phénomène accélère la destruction de l'habitat de la flore, de la faune et des systèmes microbiens. On estime que plus d'un million d'espèces végétales et animales disparaîtront au cours des 25 prochaines années. L'eau est devenue une ressource rare dans de nombreux pays et régions, notamment dans de nombreux pays développés à climat tempéré, et de nombreuses sources d'eau sont maintenant polluées en permanence.

10. La dégradation de l'environnement, en particulier dans les villes, affecte sérieusement la santé humaine mais on commence seulement à en apprécier la gravité. Les pressions qui s'exercent sur les ressources productives sont également responsables de la pauvreté, de la faim et, dans de nombreuses régions, sont à l'origine de l'instabilité politique et sociale et des migrations. Ces migrations prennent principalement la forme d'un exode rural au sein des pays en développement, mais également de courants importants et continus entre les pays et, de plus en plus, entre les régions, en particulier des pays en développement à populations pauvres, s'accroissant rapidement, vers les pays développés. Le nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées, qui s'est fortement accru au cours des dernières années, est également un facteur qu'il faut prendre en considération (le nombre des réfugiés a doublé en moins de 10 ans, passant de 8,5 à 19 millions de personnes entre 1985 et 1993).

11. Les chiffres moyens concernant l'augmentation de la production vivrière cachent le fait que l'accroissement de la population a été beaucoup plus rapide dans certains pays que dans d'autres. Entre 1988 et 1993, la production vivrière par habitant a de fait diminué dans 99 pays, dont un tiers se trouve dans l'Afrique subsaharienne. Pour la période 1988-1990, on estime que 20 % de la population des pays en développement souffraient de sous-alimentation chronique. Dans de nombreux pays à forte densité de population, la superficie de terrain moyenne par habitant ne se situe maintenant qu'entre 0,5 et 0,1 hectare.

12. La population mondiale augmente actuellement de plus de 85 millions par an. Ce chiffre devrait doubler d'ici au milieu du siècle prochain. Plus de 90 % de cet accroissement seront enregistrés dans les pays en développement. L'étude de

la FAO intitulée Agriculture : horizon 2010, qui se fonde sur toutes les informations disponibles, montre que la superficie des terres arables par habitant dans les pays en développement devrait diminuer pratiquement de moitié entre la fin des années 80 et 2010³, passant de 0,65 à environ 0,4 hectare. Au cours de cette période, la proportion de terres nécessaires aux établissements humains devrait passer de 2,8 à 4 % de la superficie totale. Les besoins en zones récréatives devraient augmenter de façon importante. Les zones forestières constituaient en 1990 environ 37 % de l'ensemble des terres émergées. Les besoins en produits forestiers devraient passer de 238 millions de tonnes en 1990 à 440 millions de tonnes en 2010 et les pressions qui s'exercent sur les espaces forestiers se poursuivront. Certaines des terres déboisées devront être utilisées pour planter des arbres, et d'autres pour les cultures, mais souvent au détriment de l'environnement. En revanche, la sensibilisation à l'environnement devrait se traduire par une volonté d'expansion des zones protégées. La population s'accroîtra principalement dans les pays les plus pauvres, ceux qui disposent des ressources les plus limitées et où les conditions naturelles sont souvent les moins favorables. Si l'on n'adopte pas dès maintenant une approche beaucoup plus efficace de la gestion des ressources foncières, un scénario possible serait une généralisation de la pauvreté, de la faim et de l'instabilité sociale, une multiplication des guerres et un accroissement notable des flux migratoires des régions pauvres en ressources vers des régions plus riches, s'accompagnant d'une destruction presque totale du milieu naturel et éventuellement, de changements climatiques à l'échelle mondiale, sources d'importants bouleversements sociaux et de troubles politiques de grande ampleur. Il ne s'agit pas là d'événements qui se produiraient dans un avenir éloigné. Ils commencent déjà à se produire et le processus risque de s'intensifier exponentiellement au cours des cinq ou six prochaines décennies, si des mesures appropriées ne sont pas prises.

13. Dans de nombreux pays industrialisés, les problèmes liés à l'aménagement de l'espace sont de nature différente. On note souvent une surproduction, avec une productivité élevée par unité de terrain, souvent associée à la pollution et maintenue par diverses subventions au niveau des exploitations et à l'exportation, ou une transformation des terres agricoles en réserves naturelles ou espaces récréatifs.

14. Les pays en transition connaissent certaines de ces difficultés, qu'aggravent des problèmes organisationnels liés au passage au régime de la propriété privée.

15. Les rapports existant depuis longtemps entre l'homme et la terre sont reflétés par les procédures constituant le régime foncier d'une société. Ce régime comprend des règles et des pratiques qui déterminent qui a accès à quelle parcelle de terrain et à quelles fins. Lorsque le régime foncier contient des règles d'accès et des dispositions injustes, empêchant d'acquérir des terres ou entraînant un mépris des règles sociales concernant l'usage, on constate très souvent une aggravation des dommages écologiques. Les paysans sans terres qui envahissent les réserves forestières par désespoir, les bûcherons sauvages qui ne se soucient aucunement des règlements et les paysans sans droits fonciers établis qui ne font que des investissements minima pour protéger les terres ne constituent que quelques-uns des exemples les plus courants.

C. Approche rationnelle de l'aménagement foncier
et de la gestion des ressources foncières

16. Trop souvent dans le passé, les décisions en matière d'aménagement foncier étaient prises par les "planificateurs" qui indiquaient à la population ce qu'elle devait faire et les programmes de développement reflétaient les objectifs des pouvoirs publics et non pas ceux de la population⁴. Le fait que toutes les parties intéressées n'étaient pas associées au processus de planification a eu trois conséquences principales :

a) Les programmes de développement échouaient car ils ne prenaient pas en compte les objectifs et besoins réels des utilisateurs des terres, lesquels étaient de ce fait peu enclins à participer à leur mise en oeuvre et maintenaient rarement les améliorations résultant de programmes qui n'avaient donc pratiquement aucun impact durable;

b) Les programmes étaient mal conçus, faute d'informations sur les contraintes réelles, les cadres sociaux et institutionnels et de structures de gestion appropriées;

c) L'enthousiasme, les connaissances, les capacités de gestion, les valeurs communautaires et les ressources de ceux qui étaient le plus directement concernés n'étaient pas mis à profit.

17. Au niveau de la famille ou de l'entreprise, la terre est une ressource qui sert à satisfaire à des besoins (denrées alimentaires, argent et sécurité). Les utilisateurs des terres réagissent rapidement à des mesures d'incitation qui leur permettent d'accroître le niveau de ces avantages, en augmentant le rendement par des investissements accrus dans les terres, des apports plus importants et une gestion plus adaptée. Un préalable est la sécurité d'occupation, qui donne à l'utilisateur la certitude que les efforts qu'il déploie afin d'augmenter la productivité seront protégés. Il existe de nombreuses formes de propriété et de régime fonciers, souvent liés à l'évolution des sociétés rurales au cours des siècles. Leurs avantages et inconvénients respectifs doivent être pris en considération et comparés aux besoins, lois et priorités nationaux et les principes d'équité être respectés si l'on veut que l'aménagement foncier réussisse. Les prix de vente doivent être déterminés de façon à correspondre au travail et aux efforts effectués (en d'autres termes, afin qu'il y ait incitation à produire). Il faut fournir des informations sur les variétés les mieux adaptées, la lutte contre les maladies, etc., et créer des infrastructures et des marchés. Lorsque les conditions requises seront réunies, la production augmentera et des mesures de conservation seront prises. La réunion de ces conditions fera intervenir de nombreux facteurs sociaux, juridiques et économiques, lesquels feront à leur tour intervenir de nombreuses disciplines et institutions.

18. Plus simplement, l'objectif de l'utilisateur primaire est d'optimiser sa production, quelle qu'elle soit. Celui des collectivités locales ou des nations est similaire, dans la mesure où les gouvernements visent en général à élever le niveau de vie de leur population mais les objectifs nationaux sont également plus vastes car ils englobent la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, comme l'eau, les sols, la faune et la flore sauvages et

les forêts. Les gouvernements doivent donc créer les conditions et fournir les services qui faciliteront et encourageront la production mais qui permettront également, par l'adoption de mesures et d'instruments juridiques, d'affecter les ressources et d'en contrôler l'utilisation compte tenu de l'intérêt de la collectivité. Là encore, différentes disciplines et institutions entrent en ligne de compte et de nombreux autres secteurs de l'économie nationale affectent le secteur foncier.

19. La mise en place d'un cadre intégré en matière de planification durable des ressources foncières permet : a) d'identifier et de préciser les diverses conditions facilitant une utilisation durable des terres; b) de créer à cet effet le cadre physique, économique, juridique et informationnel requis; et c) de mettre au point au niveau national les structures nécessaires à l'identification et au soutien des nouvelles options en matière d'exploitation du sol, à la protection de l'environnement, et à la prise de décisions concernant l'utilisation des terres et à l'affectation des ressources.

20. L'approche intégrée qui devra être adoptée afin d'optimiser l'exploitation rationnelle des terres peut être brièvement définie comme un programme opérationnel couvrant une surface déterminée et la population qui y vit, et identifiant méthodiquement les besoins humains et environnementaux, ainsi que le potentiel et les possibilités de changement et d'amélioration, énumérant et évaluant tous les facteurs physiques, sociaux, économiques et principes directeurs pertinents, et mettant au point, en consultation avec tous les intéressés, les diverses mesures qui faciliteraient les changements convenus.

21. La mise en place d'un cadre intégré en vue d'un aménagement de l'espace durable devra comprendre les éléments ci-après :

a) L'élimination des obstacles et l'adoption de mesures d'incitation, afin d'encourager des modes d'exploitation adéquats et de veiller à ce qu'ils soient rentables; les utilisateurs possèdent un droit reconnu sur leur terre; les systèmes juridiques et fiscaux ne constituent pas des entraves à une utilisation accrue et durable des sols; les marchés et les infrastructures physiques existent; il est remédié aux inégalités qui affectent tout particulièrement les femmes;

b) La contribution des populations à l'identification de méthodes ayant fait leurs preuves dans le domaine de la participation des groupes et collectivités à la planification et à la gestion des ressources foncières; l'identification des facteurs et structures institutionnelles permettant aux groupes et collectivités de bien gérer les terres; la diffusion et la promotion de systèmes de gestion conjointe; la mise en place de liens verticaux pertinents entre les centres de décisions aux niveaux local, des districts, national et international;

c) La mise au point de systèmes d'information et de gestion permettant la collecte des données nécessaires à la prise de décisions et au suivi; les systèmes appropriés de stockage et de diffusion sont en place; les informations sont mises à la disposition de tous les types d'utilisateurs, gratuitement ou à un coût raisonnable et sous une forme appropriée; les zones importantes en raison de leurs caractéristiques environnementales, de leurs ressources

naturelles ou de leur histoire sont identifiées, inventoriées et protégées de façon adéquate pour l'avenir;

d) La modification des institutions et des liens entre elles afin que les responsabilités institutionnelles soient bien définies et ne se chevauchent pas; toutes les disciplines concernées contribuent de façon appropriée à la conception et à la mise en oeuvre générale des programmes; le développement est également l'affaire des collectivités concernées; des liens permettant la communication sont établis avec les groupes responsables de toutes les activités impliquant l'utilisation de terres, à savoir l'industrie, notamment de transformation, la commercialisation, le système bancaire, l'amélioration des infrastructures, etc. afin d'obtenir les apports et le soutien nécessaires au secteur des ressources foncières mais également de veiller à l'élimination des déchets en toute sécurité.

22. Le développement durable est impossible sans l'intégration des terres et des eaux. L'eau est essentielle à l'activité humaine et au bon fonctionnement de l'ensemble des écosystèmes. Elle est nécessaire à la consommation humaine, à la création de la biomasse et à la production industrielle. Elle est présente dans le cadre naturel et entre le sol et l'atmosphère, et est utilisée et réutilisée à de nombreuses fins. L'eau est importante tant au niveau des quantités disponibles que de la qualité. L'activité humaine affecte ces deux aspects et la mesure dans laquelle l'eau cause des dégâts et des dégradations, par le biais de l'érosion, des inondations, de l'engorgement des sols et de la salinité. Tout plan d'occupation des sols foncière doit inclure l'utilisation de l'eau.

23. En raison des différences existant entre les climats et les ressources foncières, auxquelles s'ajoute l'efficacité des systèmes de production, le potentiel des pays développés en matière de production vivrière dépasse souvent les besoins de leurs populations. D'autres pays ayant des taux de croissance économique élevés peuvent augmenter leur consommation alimentaire par habitant, en partie en accroissant leurs importations. Les pays dont la situation était la plus difficile à cet égard sont ceux qui sont déchirés par la guerre, les conflits politiques et touchés par la stagnation économique. Il conviendrait donc, au niveau macro-économique, de s'efforcer également de créer des conditions de paix et de stabilité afin de favoriser la croissance économique.

II. EXAMEN DES PROGRES RÉALISÉS DANS LA MISE EN OEUVRE DES OBJECTIFS ÉNONCÉS AU CHAPITRE 10

A. Évaluation globale

24. Si l'on considère les dates cibles fixées au Chapitre 10, les progrès réalisés ont été variables. On a davantage pris conscience que la répartition et la gestion des ressources foncières jouaient un rôle central dans le développement et qu'il était important qu'elles fassent l'objet d'une négociation. La coordination entre l'action des pouvoirs publics et les prises de décisions des utilisateurs des terres a été renforcée; on a élaboré une approche intégrée, identifié les principaux obstacles et fourni les informations pertinentes à tous les partenaires concernés auxquels ont été donnés les moyens de participer au développement. Pour encourager la participation de la

/...

population au processus décisionnel, un certain nombre de pays ont pris des mesures afin d'élargir la diffusion des informations des administrations publiques et adopté des textes législatifs contraignant le gouvernement central et les autorités locales à demander l'avis de la population, avant de prendre des décisions concernant les terres et l'environnement (comme la Déclaration de principes de la Nouvelle-Zélande sur la gestion des zones côtières) et d'élaborer des plans d'aménagement des districts. Depuis la CNUED, de nombreux pays ont commencé à adopter une approche globale des questions foncières; ils ont créé à cet effet des ministères de l'environnement, ou des départements de l'aménagement du territoire, et défini les grandes orientations de programmes opérationnels; on mentionnera parmi ces initiatives le Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (Costa Rica), le Programme national de gestion du territoire (Burkina Faso) et le Green Plan (Namibie).

25. Au niveau international, les gouvernements ont adopté la Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse ou par la désertification, en particulier en Afrique. Différents organismes se sont également attachés à élaborer des orientations en matière de planification stratégique afin de tirer le meilleur parti d'un budget restreint à l'échelle internationale.

26. Des institutions, des organismes, des particuliers et un certain nombre d'universités, dont certains sous l'égide des Groupes de travail interdépartementaux de la FAO sur l'environnement et le développement durable et sur la planification de l'utilisation des sols, ont étudié les rapports entre les mesures gouvernementales, l'environnement économique et social et l'utilisation des sols. La FAO a en outre fait paraître plusieurs publications comme Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1993⁵, L'agriculture mondiale à l'horizon 2010⁴, Directives pour la planification de l'utilisation des terres⁶, ainsi que de nombreuses autres publications et études sur divers aspects de la question qu'elle a réalisées en collaboration avec d'autres organismes et institutions spécialisées.

27. Dans les domaines de la planification, de la gestion et l'évaluation, des progrès techniques ont été réalisés au cours des deux dernières années dans la mise au point de concepts, la création de bases de données et d'autres systèmes informatiques, et dans l'élaboration de produits d'information indispensables à la prise de décisions. Ainsi, la FAO et le Centre international de référence et d'information sur les sols mettent actuellement au point des bases de données sur les sols; la FAO et l'Institut international des levés aériens et sciences de la Terre élaborent une base de données et des concepts d'analyse de l'utilisation des sols; le PNUE, la FAO, Habitat et l'UNESCO ont entrepris un projet commun, afin de définir des classifications internationales de l'utilisation et de la couverture végétale; et la FAO s'efforce d'améliorer la fiabilité de ses systèmes d'aide à la décision; on développe par ailleurs l'utilisation des techniques de télédétection afin de dresser des cartes des sols et de surveiller certaines de leurs caractéristiques, notamment dans le cadre du programme AFRICOVER de la FAO et en vue d'établir une carte mondiale de la couverture végétale que le Bureau des données et systèmes d'information du Programme international sur la géosphère et la biosphère devrait achever en 1997. À mesure que les contacts entre les spécialistes de ces différents domaines se multiplient, des systèmes tels que le courrier électronique jouent

un rôle de plus en plus important. Cependant, même si les bases d'une méthodologie ont été jetées, celle-ci commence à peine à être appliquée, en particulier dans les pays en développement.

28. Un grand nombre d'organisations non gouvernementales et de groupes d'intérêts ont contribué à mettre en place des mécanismes permettant de mobiliser les collectivités et les individus au niveau local. Ces organisations et groupes jouissent d'une notoriété croissante et sont de plus en plus consultés et sollicités pour participer au processus décisionnel. Dans quelques pays en développement, des groupes d'entraide bénéficient du soutien d'ONG. Il convient toutefois d'établir une distinction entre les mécanismes ainsi mis en place et les programmes institués par les pouvoirs publics et les organismes internationaux afin de donner à toute personne intéressée ou concernée par des questions d'environnement ou par des modifications du milieu naturel la possibilité de participer au débat et aux prises de décisions. Entrent dans cette deuxième catégorie le programme Microbasias au Brésil, le programme Land Care en Australie, le programme de Protection primaire de l'environnement lancé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, la méthode de gestion intégrée des bassins hydrographiques mise en oeuvre par l'Agence de bassin du Royaume-Uni, le Programme de gestion des ressources agricoles centré sur l'exploitant mis en oeuvre en Asie (par la FAO, le PNUD et l'ONUDI), la méthode de gestion des terres au niveau des villages, actuellement appliquée dans plusieurs régions d'Afrique de l'Ouest où l'on combat l'onchocercose⁷, les zones de gestion communautaire au Burkina Faso⁸, et le système de planification visuelle élaboré par le CNUEH/Habitat pour être mis en oeuvre dans les zones urbaines et rurales.

29. Au niveau des collectivités, la conclusion d'accords locaux d'affectation des sols est sans doute la meilleure façon de protéger les ressources naturelles. Celles-ci sont en effet souvent mieux protégées lorsque la population locale assure elle-même la répartition des terres entre cultures, pâturages et forêts. Un accord au niveau local est souvent beaucoup plus efficace que les politiques nationales pour réduire le déboisement, car les collectivités locales tirent profit des terres qui restent boisées et ont intérêt à les protéger. De même, en réservant certaines zones au pacage par le biais d'accords locaux, comme on l'a fait en affectant des pâturages extensifs en Iran à des tribus nomades, on peut éviter la mise en culture de sols où la production ne serait pas viable, tout en ménageant un espace suffisant pour l'élevage. Quand les ressources en eau sont limitées, il peut également être efficace de les gérer et de les répartir au niveau local, comme cela a été fait dans le cadre du projet d'aménagement de la Vallée Keita au Niger.

B. Principaux problèmes et enjeux

30. Dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés, l'efficacité des mesures visant à favoriser une mise en valeur viable des terres, le taux d'exploitation des matières premières et la dégradation des environnements dépendent dans une large mesure du commerce international et de ses effets sur les prix des produits agricoles. Réduire la pollution et la dégradation de l'environnement, en particulier à proximité des zones de peuplement et des zones industrielles, est une entreprise difficile pour tous les pays. Partout dans le monde, il est également nécessaire de déterminer et

de préserver les régions prioritaires du point de vue de l'environnement et de la diversité biologique. Bien souvent, les problèmes d'environnement dépassent les frontières nationales. On mentionnera à ce sujet les difficultés que soulèvent la gestion des bassins hydrographiques en amont des fleuves, la protection des zones côtières, les courants migratoires des oiseaux et des animaux terrestres, et les questions comme le déboisement qui influent sur les différents systèmes de la planète.

31. Que ce soit aux niveaux national, régional ou mondial, les informations dont on dispose sur les ressources foncières restent insuffisantes. Ainsi, les Instituts du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (CGIAR) devraient disposer d'informations numérisées sur le climat, les sols et l'occupation des terres, afin de pouvoir favoriser le développement de variétés de cultures améliorées dans les régions qui s'y prêtent et de mettre au point des variétés qui soient adaptées aux zones à rendement marginal. La Carte mondiale des sols, publiée en 1987 à une échelle de 1/5 000 000, n'est pas assez précise pour être utilisée dans le cadre d'activités de développement au niveau des districts et des villages, à moins d'être complétée par des informations détaillées recueillies par les organismes nationaux. On ne dispose pas non plus d'informations socio-économiques suffisantes; les méthodes d'évaluation accélérée des projets ruraux permettent de recueillir certaines informations socio-économiques utiles au développement durable des ressources foncières, mais elles n'ont pas été appliquées systématiquement.

32. Dans les pays en développement, des programmes d'assistance technique ont permis de renforcer les institutions suivant les modalités adaptées aux circonstances et, dans ces pays comme dans les pays industrialisés, les institutions nationales ont elles-mêmes contribué à leur renforcement. Cependant, le principal problème – qui réside dans l'absence de coordination, ou de collaboration entre les différents secteurs, disciplines et institutions – est resté entier; en effet, pratiquement rien n'a été fait pour le résoudre, si ce n'est de façon informelle, par l'établissement de contacts au niveau individuel. Le chevauchement des responsabilités pose également de graves problèmes dans de nombreux pays.

33. La participation des populations rurales, et en particulier des femmes, à la planification, la formulation et la mise en oeuvre des politiques et programmes agricoles reste très faible.

C. Pays développés

34. Dans de nombreux pays développés, la densité de population de certaines régions figure parmi les plus élevées du monde, et on assiste à une rapide augmentation du niveau de vie et du nombre de ménages. Ceci a entraîné le développement systématique des zones urbaines et des infrastructures connexes et a soumis les ressources en terres, en eau, en énergie et autres ressources à des pressions croissantes. L'agriculture a eu différentes répercussions sur l'environnement – utilisation intensive d'engrais, d'herbicides et de pesticides sur les terres arables; introduction de substances chimiques en quantités excessives – en particulier d'azote et de phosphates – dans certaines eaux du fait d'une production animale intensive; assèchement des terres marécageuses et érosion des sols des zones accidentées par le développement de la production de

céréales. En outre, l'exploitation industrielle de certaines terres a engendré une pollution dont la toxicité est souvent chronique. Tout cela a contribué à réduire le nombre des espèces, à dégrader ou éliminer les aires d'alimentation, à perturber les courants migratoires et à modifier les environnements naturels. Il devient donc urgent de déterminer et de protéger les zones prioritaires du point de vue de l'environnement, pour y préserver la flore et la faune naturelles ou les écosystèmes uniques.

35. Après la CNUED, les pays développés ont voulu opter pour des politiques en faveur du développement durable. Dans cette optique, certains ont créé des systèmes experts multicritères, et actualisé et numérisé les résultats des études des ressources foncières menées dans les années 60 et 70 afin de créer des bases de données informatisées, et des systèmes d'information géographique (SIG). De nombreux pays développés utilisent également la télédétection pour créer des bases de données et des cartes numérisées concernant la couverture végétale, et, par suite, l'occupation des sols. Certains pays ont réussi à réduire les subventions favorisant des pratiques agricoles non viables et se sont employés à fournir une assistance technique et financière aux agriculteurs qui adoptent de meilleures méthodes. Ainsi, en 1992, la Hongrie a promulgué une loi selon laquelle les exploitants qui adoptent des techniques viables bénéficient d'une réduction de 50 % de l'impôt foncier. Les subventions aux prix, ainsi que les engrais et les pesticides minéraux ont également été supprimés.

36. Tout comme les procédures de résolution des conflits et les processus de prise de décisions, les techniques d'évaluation des sols sont encore qualitatives et assez rudimentaires. Le zonage est le plus souvent fait par le sommet et l'usage qui est fait de chaque zone est plus ou moins contrôlé par le biais de dispositions réglementaires et de subventions. Cela risque de restreindre les prérogatives du propriétaire ou de l'utilisateur des terres, d'amoinrir l'intérêt que ceux-ci portent aux terres et, par suite, les motivations qui les poussent à les gérer dans une perspective à long terme. L'effet des régimes fiscaux appliqués dans certains pays développés risque également de freiner les améliorations durables. On cerne encore mal les liens fonctionnels entre la politique des pouvoirs publics et l'utilisation des sols; de plus, les lourdes structures institutionnelles en place se prêtent mal à une approche intégrée de la planification des ressources naturelles et de l'environnement. Les outils de planification de la gestion des terrains que mettent actuellement au point quelques institutions et organismes suscitent l'intérêt de nombreux pays développés, mais aucun programme n'a encore été mis en oeuvre pour généraliser leur utilisation rapidement à tous les niveaux⁹.

37. Certains pays ont élaboré des systèmes de zonage écologique, dont ils se servent pour identifier les écosystèmes menacés et pour établir des modèles écologiques à différents niveaux, depuis celui des régions et des pays jusqu'aux divers habitats naturels. D'autres ont mis en place des systèmes de surveillance écologique, mais, jusqu'à présent, rares sont les procédures ou les structures institutionnelles qui ont été mises en place pour mener une action intégrée et logique à partir des résultats obtenus.

38. Certains pays développés ont élaboré des modèles satisfaisants de gestion consultative et créé des groupes chargés de les appliquer localement, au niveau d'un bassin hydrographique, d'un système écologique ou d'un biome.

39. Un certain nombre de pays ont élaboré des politiques et des plans d'occupation des sols au niveau national, tels que le plan de développement mis en place au Japon, qui comprend un plan national d'occupation des sols regroupant différents plans directeurs dans ce domaine, destinés à être appliqués par chaque préfecture. Parmi les différents programmes mis en oeuvre, il convient de mentionner le programme de gel des terres, élaboré par la Communauté européenne, les programmes "Sodbuster" et "Swampbuster" et les lois sur les exploitations agricoles aux États-Unis, le programme Land Care en Australie et le programme de planification des infrastructures écologiques aux Pays-Bas.

1. Principaux enjeux

40. La nécessité de protéger l'environnement revêt une importance majeure dans les pays développés; il est en particulier indispensable de protéger les principaux habitats et centres de diversité biologique, de lutter contre la pollution et de remettre en état les anciens sites industriels. L'acidification généralisée des sols due à la pollution industrielle, l'abaissement du niveau phréatique et la réduction du débit des cours d'eau due à une utilisation excessive sont autant de problèmes graves.

41. Il convient également d'appeler l'attention sur la question des mouvements de population, notamment en ce qui concerne le dépeuplement des zones rurales et la nécessité d'accueillir un nombre croissant de migrants issus de pays en développement qui ont des difficultés à augmenter leur production vivrière et à relever les niveaux de vie suffisamment vite par rapport au taux d'accroissement de leurs populations, encore largement tributaires de l'agriculture.

42. La persistance de modes de consommation non viables et le rejet de déchets de toutes sortes, qui sont parfois toxiques, posent des problèmes de plus en plus graves dans ces pays.

43. Face à l'augmentation de la densité de population et compte tenu du regain d'intérêt pour la nature, l'environnement et les valeurs traditionnelles, et des préoccupations croissantes suscitées par les risques que comportent certaines utilisations des sols sur le plan de la santé, il devient indispensable de généraliser la notion de pactes conclus avec les utilisateurs, qui impliquent des responsabilités vis-à-vis de la communauté et confient la garde des terres aux utilisateurs dans l'intérêt des générations futures (voir proposition 7, sect. III ci-dessous).

D. Pays en développement

44. Dans les pays en développement, la situation est très différente suivant la disponibilité et l'utilisation des données, l'existence de procédures permettant aux communautés locales de participer au processus décisionnel et l'état des infrastructures institutionnelles. Rares sont les pays qui ont progressé dans la collecte et le stockage sous forme numérique de données relatives à

/...

l'occupation des sols ou dans l'établissement des procédures ou du cadre institutionnel nécessaires à une gestion intégrée et durable des ressources foncières.

45. Un certain nombre de pays d'Asie et quelques pays d'Amérique latine ont effectué un inventaire de leurs ressources foncières et dressé des cartes de l'occupation des sols couvrant les conditions climatiques, les terres, les formes du relief, les parcours, les terrains boisés et les forêts, et mis au point des systèmes d'évaluation. Ils ont également pris des mesures afin de mettre en place des structures institutionnelles capables d'élaborer des plans et politiques intégrés et de les mettre en oeuvre en collaboration avec les utilisateurs des sols. En Colombie par exemple, les municipalités jouent un rôle décisif dans l'aménagement rural par le biais des groupes municipaux d'assistance technique. Au Chili, les municipalités ont conclu des accords avec les organismes nationaux de l'aménagement rural et forestier en vue d'exécuter des programmes d'enseignement, de vulgarisation et d'investissement. Ces pays, et d'autres en Amérique latine, ont également délégué d'importantes fonctions aux associations d'utilisateurs des sols, aux coopératives et autres organisations non gouvernementales. Par ailleurs, certains pays ont établi leur propre programme Action 21, accordant une importance particulière à l'aménagement du territoire.

46. Certains de ces pays possèdent le personnel technique qualifié voulu mais se heurtent à des difficultés financières, entravant la mise au point de systèmes de planification des modes d'exploitation. Les besoins les plus urgents portent sur les échanges de données avec des pays dans une situation analogue, l'organisation de stages de formation technique et la mise en place d'institutions régionales afin de faciliter les contacts internationaux entre les personnels associés à tous les aspects de ce type d'activité. Exemple de coopération, un programme de zonage écologique et économique a été lancé en 1994 par la Commission spéciale sur l'environnement du Traité de coopération amazonienne, regroupant huit pays, dans lequel le Brésil a joué un rôle primordial et auquel la FAO a apporté son concours. La Bolivie vient d'achever un zonage particulièrement détaillé de sa région amazonienne, auquel toutes les parties concernées ont participé pleinement. Elle étend actuellement cette méthode à d'autres zones écologiques de son territoire.

47. Un certain nombre de pays (d'Afrique, d'Amérique latine et du Moyen-Orient notamment) ont effectué différents inventaires de leurs ressources foncières et établi des cartes qui peuvent être utilisées pour la mise en valeur des sols. Nombreux sont ceux qui ont commencé à mettre au point des méthodes permettant de saisir et d'enregistrer les données initiales sous forme numérisée.

48. À l'autre extrême, on trouve les pays qui disposent de données quantifiées insuffisantes sur leurs ressources naturelles et dont les populations pratiquent une agriculture de subsistance complétée par les envois de fonds de membres de la famille qui exercent un emploi rémunéré ailleurs. Comme dans ces pays la population augmente, sans que les techniques d'utilisation des sols évoluent, l'environnement se dégrade rapidement. Le déboisement, le surpâturage et l'érosion éolienne et hydrique sont généralisés; la pauvreté est la norme pour la majorité de la population; les pénuries alimentaires sont récurrentes et

l'instabilité sociale et les conflits armés fréquents. Ce sont ces pays qui ont le besoin le plus urgent d'une assistance technique et financière.

49. De nombreux pays en développement ont continué à recevoir une assistance technique de sources multilatérales et bilatérales pour l'évaluation et la mise en valeur de leurs ressources naturelles. Destinée initialement à la cartographie des ressources, cette aide s'est récemment étendue à l'évaluation des sols et à l'aménagement du territoire. En règle générale, les programmes d'assistance technique ont été de courte durée et d'un champ d'action étroit, couvrant rarement plus d'une discipline. Leurs résultats ont été limités par des facteurs ne relevant pas du contrôle du projet : complexité, iniquité ou précarité des régimes fonciers, facteurs économiques ou structures bureaucratiques. Certains progrès ont toutefois été réalisés au cours des années, comme l'abandon de l'approche-projet au profit de l'approche-programme et l'adoption d'une méthode plus intégrée concernant les programmes de protection de l'environnement. L'une des raisons essentielles de cet insuccès a été l'incapacité de faire du "développement" une discipline à part entière qui s'inscrive dans une perspective globale et intégrée englobant les aspects physiques, sociaux, économiques et politiques de l'utilisation des ressources naturelles. C'est cette lacune qu'il faut à présent combler.

50. L'instauration d'un dialogue entre les pouvoirs publics et les utilisateurs des sols n'a guère progressé. Peu nombreux sont les pays qui sont dotés d'une structure institutionnelle efficace pour l'exploitation et la préservation des ressources foncières et, dans certains pays en développement, il n'existe pas à proprement parler de base institutionnelle permettant de faire appliquer le régime foncier. À cet égard, une excellente initiative vient d'être prise dans la région de Dodoma (République-Unie de Tanzanie), où les villageois et les agents du Service cartographique national se sont concertés pour fixer les limites des villages et même des parcelles. Les exemples de gestion des terres dans le district de Machakos (Kenya) et de gestion au niveau des villages en Afrique de l'Ouest sont également encourageants.

51. La réforme des régimes fonciers peut également contribuer pour une large part à la réalisation des objectifs d'Action 21. La Chine a ainsi proposé des baux à long terme aux personnes consentant à planter des arbres en terrain accidenté. Les ventes de poteaux en bois sont très élastiques dans la Chine rurale contemporaine et les exploitants obtiennent souvent des revenus par hectare plus élevés que ceux qui cultivent des céréales. Ainsi, pour la première fois depuis 1 000 ans, on a planté plus d'arbres qu'on en a coupé. De plus, le passage d'un système de propriété collective, assortie d'une planification centralisée, à des modèles fondés sur la propriété privée a permis de réduire considérablement la dépendance excessive à l'état des engrais chimiques et de pesticides et la pollution de l'eau résultant de mauvaises pratiques d'exploitation. L'introduction de réformes bien conçues du régime foncier peut contribuer dans une large mesure à encourager les utilisateurs des sols à opter pour des pratiques viables qui renforceront la sécurité d'occupation tout en augmentant leurs revenus.

1. Principaux problèmes

52. Dans de nombreux pays en développement, aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines, il importe en priorité d'accorder à l'occupant et à l'utilisateur d'un terrain un titre clairement défini. Toutefois, s'il faut effectivement garantir la sécurité de l'occupation et de l'utilisation des terres, certaines restrictions concernant le mode d'exploitation seront toujours indispensables pour protéger les intérêts directs des communautés et, plus largement, l'environnement.

53. Dans de nombreux pays en développement, les systèmes et les procédures d'aménagement foncier sont insuffisamment développés et relativement inefficaces. On se heurte souvent à de graves pénuries de personnel formé et expérimenté et de ressources pour l'achat de matériel. Il existe souvent une multitude de services dont les responsabilités se chevauchent. Les contraintes bureaucratiques entravant l'élaboration de procédures et de processus décisionnels efficaces sont parfois considérables. Des systèmes traditionnels efficaces de gestion des ressources existaient autrefois dans bon nombre de ces pays. Ils ont pour la plupart été abandonnés, avec l'introduction de nouvelles formes de gouvernement ou parce que, dans certains cas, ils étaient incompatibles avec les modes de vie et les attentes actuelles. Certains pays sont restés attachés à la tradition du dialogue et de prise de décisions concertée au niveau local, méthode dont on pourrait s'inspirer à l'avenir.

54. S'il est souvent difficile de trouver des fonds pour collecter les données nécessaires à la mise en valeur des ressources foncières rurales ou urbaines, ou pour financer la mise au point des outils techniques requis et le renforcement des capacités institutionnelles, c'est notamment parce que ces activités ne sont pas perçues comme ayant un impact immédiat. Comme l'aménagement foncier n'a pas été jusqu'à présent conçu comme un instrument de la prise de décisions au niveau des villages ou des ménages, les services de vulgarisation sont souvent inefficaces. Des outils modernes, comme les systèmes d'information géographique, devraient en principe faciliter le traitement des données et le rendre moins onéreux, plus transparent et plus objectif. Lorsque cela aura été compris, il deviendra probablement plus facile d'obtenir les fonds nécessaires. Au cours des deux dernières années, certains progrès ont été réalisés dans la numérisation des informations figurant dans les cartes et les rapports et dans leur traitement ultérieur aux fins de la planification. Certains pays devront recevoir une aide extérieure pour financer les opérations visant à sauvegarder les données utiles déjà collectées qui sont sur le point d'être perdues ou détruites.

55. Il faut également sensibiliser le public afin de l'encourager à protéger les écosystèmes naturels, ainsi que les espèces animales et végétales menacées par l'expansion continue de l'activité humaine, ainsi que par la transformation des paysages, l'épuisement des ressources en eau et toutes les formes de détérioration et de pollution qui en résultent.

E. Pays en transition

56. Ces pays procèdent actuellement à la transformation d'importantes entreprises d'État en diverses formes de propriété privée (coentreprises,

coopératives et sociétés privées). Une entreprise aussi vaste entraîne des problèmes de participation au capital, et parfois d'indemnisation, de levés de terrain et des difficultés d'ordre législatif. Dans la plupart des cas, les activités relatives à ces deux derniers éléments ont pris beaucoup de retard, ce qui risque d'entraîner de sérieux problèmes.

57. Dans de nombreux pays en transition, on constate de graves problèmes liés à la détérioration et à la pollution de l'environnement, qui parfois compromettent le fonctionnement de systèmes mondiaux. L'élimination de la pratique consistant à ne pas rendre compte de toutes les dépenses encourues au niveau de l'entreprise exigera beaucoup de temps et d'argent. Ces pays disposent souvent de données de base sur leurs ressources, ainsi que des compétences nécessaires. Toutefois, ces dernières sont dispersées et le personnel et les services spécialisés sont souvent démoralisés et désorganisés. Les structures institutionnelles de base sont en place, mais il n'existe pas de mécanismes permettant d'instaurer un dialogue avec la nouvelle majorité d'utilisateurs des terres.

58. Ces pays comprennent mieux le problème posé par la détérioration de l'environnement, et la plupart des données nécessaires à la planification d'une meilleure utilisation des ressources foncières et hydriques sont disponibles, ainsi que les compétences requises. On mentionnera à titre d'exemple le nouveau système d'information et de surveillance des sols mis en place en Hongrie, qui comprend 1 400 points d'observation, dont 1 000 sur les terres agricoles, 200 dans les forêts et 200 sur les zones menacées par la détérioration de l'environnement.

1. Principaux problèmes

59. Certains pays en transition sont confrontés à de graves problèmes concernant la production vivrière et les niveaux de vie, et ne disposent pas de ressources suffisantes pour exécuter des projets visant à protéger et à améliorer les ressources. Il existe également des problèmes d'ordre bureaucratique, de chevauchement des responsabilités et d'autres problèmes résultant d'une approche sectorielle.

60. Il est urgent d'actualiser les registres fonciers et plans cadastraux et de régler les problèmes relatifs à l'équité, à la réforme foncière et à la sécurité d'occupation. La période de transition actuelle offre la possibilité de planifier l'occupation des sols de manière rationnelle, de sorte que les ressources foncières soient utilisées au mieux.

61. Il faudra notamment décontaminer et remettre en état les sites industriels et les terres naguère gérés par l'armée qui ont été détériorés ou pollués par des substances toxiques.

62. Les activités d'assistance doivent prendre deux formes : d'une part, le financement des programmes et du matériel et, de l'autre, la mise en place d'une structure de consultation et d'échange de données entre les pays en transition et avec d'autres pays et institutions internationales. Les cadres compétents savent en général quelles mesures doivent être prises et connaissent les priorités, mais leur action est souvent entravée par les bureaucrates et les

cadres subalternes qui ont peur de prendre des responsabilités. Ces obstacles tendent à disparaître lorsque l'on peut démontrer que les propositions avancées ont été approuvées au niveau international.

F. Principaux groupes et organisations non gouvernementales

63. Il est difficile d'évaluer les progrès réalisés par les grands groupes, tels que définis dans Action 21, du fait du très petit nombre de programmes d'aménagement foncier ou de gestion des ressources naturelles destinés aux femmes, aux enfants ou aux jeunes, aux populations autochtones ou aux travailleurs, à l'exception des groupes autochtones visés par le zonage écologique/économique effectué dans le cadre du Traité en vue de la coopération amazonienne.

64. Un rôle plus important a été accordé aux populations et tribus autochtones dans la planification et la gestion des ressources naturelles, ce qui a facilité la mise en oeuvre de programmes de développement par les gouvernements et a accéléré les progrès vers la décentralisation et l'application des recommandations de la CNUED, en ce qui concerne notamment le chapitre 10.

65. On peut distinguer, parmi les ONG, celles qui représentent les intérêts de groupes particuliers, comme les exploitants agricoles et les planificateurs (International Network of Green Planners, par exemple) et celles qui offrent une assistance technique, au niveau communautaire et dans les pays en développement principalement. Les ONG apportent une aide importante aux utilisateurs des sols au niveau des villages, des bassins hydrographiques et des districts. Elles représentent souvent les intérêts des communautés locales, mais ne comprennent pas toujours très bien que ces intérêts puissent être différents de ceux du pays dans son ensemble et donc des pouvoirs publics.

66. La communauté scientifique internationale est étroitement associée à l'élaboration des méthodes et à la surveillance de l'environnement et les utilisateurs des sols, les milieux d'affaires et les collectivités locales ne peuvent que bénéficier des progrès réalisés dans ces domaines.

1. Principaux problèmes

67. Dans de nombreux pays, les communautés rurales ont souffert de l'exode vers les zones urbaines qui a souvent entraîné un appauvrissement de la vie culturelle, une détérioration des services et des infrastructures et une réduction de la productivité des sols. Comme exemple de ce dernier cas, on mentionnera l'absence d'entretien des terrasses ou des systèmes de drainage qui assuraient la viabilité des terres cultivées et la désintégration des systèmes de gestion des terres humides ou des forêts. L'OIT a appelé l'attention de la communauté internationale sur les incidences sociales de la gestion de l'aménagement foncier, ainsi que sur la notion de modes de subsistance durables.

68. Dans de nombreux pays, les femmes gèrent depuis longtemps les ressources de l'environnement. Ce rôle s'est souvent renforcé, tandis que les hommes se tournaient vers des activités rémunératrices dans d'autres endroits et qu'ils étaient de plus en plus nombreux à migrer dans les villes. Dans certaines régions, ce sont en général les femmes qui cultivent la terre. Le plus souvent,

ce sont elles qui assurent la production vivrière et se procurent le combustible et d'autres produits. Les atteintes à la base des ressources environnementales – détérioration des terres agricoles et des pâturages, déboisement et raréfaction du bois de feu, progression de la désertification – sont autant d'éléments qui contribuent à appauvrir davantage les femmes, auxquels il faut ajouter les effets préjudiciables de l'ajustement structurel, dont souffrent principalement les catégories les plus pauvres, "l'invisibilité" des femmes pour les planificateurs du développement et les nombreuses formes de discrimination sociale à l'égard de ces dernières. Certains projets de développement, négligeant de déterminer les rôles spécifiques des hommes et des femmes, contribuent également à affaiblir le statut des femmes. Il faut pourtant que ces dernières puissent recevoir une formation concernant l'utilisation des méthodes et techniques agricoles viables. Il faut également souligner qu'elles sont souvent défavorisées en ce qui concerne la capacité de posséder des terres, d'en hériter et d'obtenir des crédits pour les exploiter.

69. Action 21 demande qu'il soit tenu compte du rôle économique des femmes; qu'elles puissent accéder, comme les hommes, aux informations nécessaires pour prendre des décisions concernant l'occupation et la gestion des sols; et que les capacités de gestion locale, en particulier celles des femmes, soient renforcées. Les progrès réalisés depuis la CNUED pour octroyer de tels droits et services ont été décevants. La Table ronde informelle d'experts sur les femmes rurales, la population et l'environnement en Asie du Sud-Est, tenue en février 1994 et organisée par le Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique, offre un exemple de ce qu'il est possible de faire.

70. Il faut continuer à renforcer la collaboration entre les gouvernements et les ONG, afin de tirer profit des points forts des uns et compenser les faiblesses des autres. Depuis la CNUED, un certain nombre de réseaux d'ONG ont vu le jour. Ils offrent à la communauté des ONG et aux organisations internationales la possibilité de communiquer. Certains organismes des Nations Unies ont établi depuis longtemps une collaboration étroite avec les ONG. La FAO et le FIDA ont créé des programmes de coopération qui constituent une source de financement pour ces organisations.

71. La participation d'établissements d'enseignement de tous types à l'élaboration de pratiques viables en matière de gestion des sols à tous les niveaux et à la définition d'une conception plus large des problèmes relatifs aux ressources foncières et à l'environnement permettrait d'obtenir de meilleurs résultats.

G. Les capacités financière et technique

1. La capacité financière

72. Certaines mesures d'ordre financier et de politique générale se sont révélées stimuler une production plus durable, notamment :

a) Appuyer l'élaboration de systèmes locaux de planification de l'utilisation et de la gestion des terres;

b) Exploiter l'énorme potentiel que représente la capacité des groupements locaux de planifier et gérer l'utilisation de leurs ressources lorsqu'on leur donne la possibilité et qu'on les y encourage. La formule est relativement peu coûteuse pour les pouvoirs publics car leur seule contribution est de donner leur appui, de fournir des informations et d'élaborer des procédures garantissant le caractère véritablement démocratique des systèmes de gestion adoptés. Mais elle ne se généralisera pas tant que les pouvoirs publics ne se prononceront pas clairement en faveur de tels mécanismes et que les collectivités locales auront du mal à se procurer des crédits pour le développement. La Grameen Bank au Bangladesh et les mutuelles de crédit agricole à Sri Lanka et en Bolivie ont réussi à résoudre le problème, dans le dernier cas avec l'appui du programme de gestion de la nutrition végétale de la FAO. S'ils veulent assurer le succès de cette formule, les pouvoirs publics doivent se déclarer expressément en sa faveur et encourager les groupements intéressés à présenter des propositions, mettre en place des mécanismes institutionnels pour fournir les informations nécessaires et ouvrir l'accès aux crédits;

c) Mettre en place des structures fiscales conçues pour encourager les investissements dans l'amélioration à long terme des ressources pédologiques et pour récompenser les investisseurs qui achètent et régénèrent des terres dégradées. En Nouvelle-Zélande par exemple, les frais de production d'une culture arbustive peuvent désormais être déduits du revenu global l'année même où les arbres sont plantés et non au moment de la récolte. Une autre solution consisterait à établir la liste des meilleures utilisations pour chaque type de sol et à promouvoir ces utilisations au moyen d'avantages fiscaux. Il est désormais possible de contrôler par satellite l'utilisation des sols et le Brésil, le Canada et l'Union européenne mettent actuellement au point des systèmes qui leur permettront de ce faire;

d) Mettre en place des systèmes financièrement autonomes, fondés sur la demande de titres de propriété. L'expérience a montré que les utilisateurs des terres sont disposés à assumer le coût des services de cadastre si l'opération leur permet de devenir en droit propriétaires de leurs terres.

73. Il existe d'autres possibilités d'intervention dans le domaine financier. On pourrait notamment :

a) Organiser le Fonds pour l'environnement mondial de façon à couvrir la vaste gamme d'activités directement liées à l'adoption et à l'application suivie de méthodes d'utilisation durable des sols, tout en luttant contre la dégradation des terres et ses incidences sur les systèmes climatiques aux niveaux mondial et local;

b) Explorer plus avant le système lancé par la Banque mondiale d'investir directement dans l'amélioration de la productivité et de la fertilité des sols. L'avantage ici serait de stimuler la production, d'accroître la rentabilité et la durabilité de l'utilisation des terres et de ralentir, de ce fait, l'exode rural.

74. Il semblerait que le secret d'une planification et d'une gestion réussies et viables de l'utilisation des terres réside dans l'adoption d'une démarche

intégrée fondée sur la collaboration avec les utilisateurs des terres. Il faut pour cela que les pouvoirs publics fournissent un appui dans toute une gamme de domaines différents, et les gouvernements des pays moins développés continueront d'avoir besoin de l'assistance technique et financière des donateurs. Cette assistance ne devrait pas être, comme par le passé, fournie au petit bonheur, sans coordination aucune, mais s'appuyer sur des plans de gestion et de mise en valeur des ressources pédologiques propres à chaque pays.

2. La capacité technologique

75. La nécessité de renforcer la capacité technologique est mise en lumière au chapitre 10 d'Action 21. Les gouvernements sont vivement engagés à promouvoir des efforts ciblés et concertés dans les domaines de l'éducation, de la formation et du transfert des techniques et technologies, de façon à appuyer divers aspects d'un processus de planification et de gestion viable¹⁰.

76. Les technologies pertinentes sont les suivantes :

- a) Cartographie, description et analyse des ressources en terre et des écosystèmes;
- b) Définition des possibilités d'utilisation durable des sols;
- c) Amélioration des systèmes de production et de gestion;
- d) Cartographie et enregistrement des exploitations;
- e) Méthodes de diffusion de l'information et d'élaboration de cadres de négociation (technologie sociale);
- f) Surveillance de l'environnement et de l'utilisation des sols;
- g) Diffusion d'informations propres à faciliter la prise de décisions et la gestion.

77. Si l'on considère l'ensemble des pays, on s'aperçoit que l'élaboration de mécanismes de planification de l'utilisation des terres en vue de définir des objectifs aux niveaux mondial, national, local ou familial et individuel, a relativement peu progressé. On a quelque peu avancé dans la collecte des données relatives aux ressources physiques, mais les progrès ont été sensiblement moindres en ce qui concerne les données économiques et sociales nécessaires. On commence à disposer, pour faciliter la prise de décisions, de méthodes analytiques concrètes tenant compte de multiples critères et applicables aux différents niveaux.

78. Il existe certains modèles de gestion des ressources au niveau des collectivités locales mais, bien que l'on ait beaucoup parlé de la nécessité d'associer ces dernières à la prise de décisions, on ne dispose que de relativement peu d'exemples concrets d'une telle participation. On trouvera des conseils à cet égard dans les Directives pour la planification de l'utilisation des terres de la FAO.

79. L'avènement des ordinateurs et la possibilité de stocker électroniquement les données ont révolutionné la planification des ressources pédologiques. Il est devenu commode, et économiquement faisable, de stocker, de consulter, d'analyser, d'évaluer et de combiner la masse de données disparates dont il faut tenir compte touchant le sol, la topographie, le climat, les ressources en eau, l'utilisation des terres, les populations, les coûts, les facteurs sociaux, etc. Depuis quelques années, il est possible de superposer des couches d'informations thématiques, de prendre en compte les exigences écologiques des cultures, de modéliser les effets des systèmes de production et de prévoir les niveaux de production, ainsi que les répercussions sur l'environnement. Les méthodes de zonage agroécologique de la FAO¹¹ ont ainsi été appliquées aux niveaux du continent, du pays et, en Chine et au Kenya par exemple, du district. Selon une méthode très voisine mais moins élaborée, inspirée du Cadre pour l'évaluation des terres de la FAO¹² et applicable même au niveau de l'exploitation agricole, on définit des unités foncières et on les apparie avec des utilisations possibles, afin de déterminer et quantifier les options, ce qui facilite le choix de la meilleure combinaison d'options par rapport aux coûts de production, aux prix de vente, aux marchés, aux ressources disponibles et surtout, aux objectifs et aux besoins.

80. On a mis au point des bases de données normalisées qui servent déjà depuis un certain temps à stocker différentes sortes de données concernant, entre autres, les sols et les terrains, les données climatiques, les ressources en eau, les exigences écologiques des cultures et l'utilisation des sols. Le prix du matériel informatique et des logiciels baisse considérablement alors que se répandent rapidement les connaissances en informatique.

81. Les techniques de télédétection permettent désormais d'étudier et de contrôler rapidement et fréquemment de vastes superficies, de façon relativement peu chère et de plus en plus détaillée. Grâce à la généralisation progressive des petits systèmes mondiaux de localisation, il sera possible de situer précisément tous les types de données.

82. Mais bien que l'on dispose d'ores et déjà des moyens techniques nécessaires, on n'a pas encore vraiment réussi à les articuler avec les paramètres socio-économiques du problème dans son ensemble et, dans tous les domaines, on manque des informations détaillées nécessaires aux différents projets ou programmes de zone. On commence à peine à pouvoir rendre compte des variations, dans l'espace et dans le temps, des paramètres socio-économiques d'un système SIG. Il est encore rare que des plates-formes décisionnelles aient été mises en place pour associer systématiquement toutes les parties intéressées à la planification et à la gestion des ressources en terres existantes ou potentielles aux niveaux du pays, du district ou de la collectivité locale.

H. Les structures institutionnelles

83. Dans bien des cas, on connaît la solution technique aux problèmes que posent le développement durable et la protection de l'environnement, mais on n'a pas réussi à mettre en place le cadre social et économique qui permettrait de l'appliquer. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les ressources pédologiques, base de la plus grande partie de la production alimentaire, mais aussi de nombre d'autres utilisations, et dont dépend directement la survie à la

fois d'une grande partie de la population du monde et d'un grand nombre de systèmes écologiques importants.

84. Les structures institutionnelles existantes ont une orientation très largement sectorielle. Nombre de ministères ou départements, notamment ceux de l'environnement, du plan, du territoire, de l'administration locale, de l'agriculture, de la foresterie, de la santé et du commerce, s'intéressent à des questions qui ont une incidence sur l'utilisation des terres. Il est d'ailleurs très courant que leurs responsabilités se recoupent. Les institutions établies tendent à faire échec au changement. En dépit de la création d'un certain nombre d'organismes de défense de l'environnement et ministères de l'environnement, il n'existe toujours pas de réelle coopération dans beaucoup de pays. Comme il est peu probable que les structures institutionnelles évoluent sensiblement dans un avenir proche, la seule méthode efficace serait de mettre en place un système de couplages, en créant des groupes de travail pluridisciplinaires et interinstitutions. De tels dispositifs sont nécessaires à tous les niveaux.

85. Il faudrait également renforcer les capacités institutionnelles. Les institutions du monde entier devraient changer d'orientation et mettre au point des stratégies intégrées. Dans les pays en développement et dans ceux dont l'économie est en transition, il faudrait assurer la formation technique et professionnelle du personnel. Les établissements scolaires et universitaires devraient faire place, dans leurs programmes d'études, aux questions que soulève l'utilisation des ressources en terres.

I. Faits nouveaux et données d'expérience récentes
en matière de coopération internationale

1. Les processus intergouvernementaux

86. De plus en plus, on comprend qu'il faut agir. Certains pays ont financé des initiatives, comme, en 1991, la Conférence sur l'agriculture et l'environnement et en 1993, la Conférence mondiale sur les côtes. La Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement a aussi fortement privilégié la planification de l'utilisation des terres. Des directives relatives à la planification intégrée de l'aménagement des zones côtières ont été mises au point. Le Gouvernement néerlandais prévoit d'accueillir, en février 1995, une réunion de travail internationale sur la planification et la gestion intégrées des ressources en terres. Mais ces initiatives ne sont toujours pas coordonnées et ne s'inscrivent pas dans un cadre mondial qui leur permettrait de s'appuyer mutuellement. Il existe un risque de fragmentation et de gaspillage des ressources et des efforts, voire d'un affrontement croissant entre des points de vue et des techniques contraires. Il convient tout particulièrement d'éviter une telle évolution, car il est indispensable de normaliser la collecte, la classification, le stockage et le traitement des données relatives aux ressources en terres.

87. Il n'existe pas d'accord ou de programme international spécifiquement axé sur l'aménagement du territoire. Un certain nombre d'accords ont été signés dans des domaines connexes, par exemple la Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la

sécheresse ou la désertification, en particulier en Afrique (qui met l'accent sur une conception pluridisciplinaire et participative de l'élaboration et de la mise en oeuvre des plans nationaux de lutte contre la désertification), et plusieurs traités concernant des bassins fluviaux, par exemple le Traité en vue de la coopération amazonienne ou bien l'accord relatif au bassin du Nil de l'Autorité intergouvernementale pour la lutte contre la sécheresse et pour le développement, ou encore l'accord relatif au bassin du Mékong du Comité du Mékong.

2. Les organismes des Nations Unies

88. Des organismes tels que la FAO, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) (CNUEH), la Banque mondiale et, dans une certaine mesure, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), mènent une action à tous les niveaux tant à l'échelon mondial qu'à celui de l'exploitation agricole ou de la municipalité, et dans tous les domaines de la planification de l'utilisation et de la gestion des terres. Il est impossible de mentionner ici plus qu'une infime partie de leurs activités.

89. La FAO a pris l'initiative de collaborer avec d'autres organismes des Nations Unies à l'élaboration de classifications à usage universel des couvertures et utilisations des sols; cette collaboration s'étend à présent à des domaines connexes. Un grand projet de cartographie des couvertures et utilisations des sols sur le continent africain a récemment été lancé (projet AFRICOVER). Par ailleurs, ces deux dernières années, la FAO a étoffé son Programme d'action spécial en vue de la conservation et de la régénération des sols. Les ressources en eau et le développement agricole durable font l'objet d'un autre programme d'action spécial, qui est de plus en plus axé sur les rapports entre la terre et l'eau. On a procédé à un zonage agroécologique en différents points du globe, notamment au Bangladesh, en Chine, au Kenya et dans les Caraïbes. La FAO a réorienté son programme intégré de nutrition végétale, afin d'aborder de façon intégrée la gestion du sol, de l'eau et des phyto-aliments au niveau de l'exploitation agricole. Elle appuie directement les objectifs du chapitre 10 dans le cadre de son Programme ordinaire et de ses projets sur le terrain. Elle s'emploie activement aussi à mettre au point une approche pluridisciplinaire dans le cadre de son Groupe de travail interdépartemental sur la planification de l'utilisation des terres. Son équipe de régularisation foncière a pris part à des activités de remembrement et d'enregistrement des terres dans nombre de pays, notamment en Europe orientale.

90. Un aspect important du rôle du CNUEH (Habitat) est de satisfaire les besoins des établissements humains en matière de ressources pédologiques. Les programmes du Centre sont axés sur des questions fondamentales, comme la rivalité entre les diverses utilisations possibles des terres; l'accès à la terre; l'approvisionnement en eau; l'assainissement; l'énergie; et la conservation des ressources en terres dans les établissements humains et dans leurs environs. Comme exemple de collaboration interinstitutions, on peut citer le Programme de gestion urbaine qu'Habitat exécute avec le PNUD et la Banque mondiale, ou encore le Programme d'urbanisation durable. Au niveau local, Habitat appuie l'élaboration de programmes de planification spatiale et d'enregistrement des terres. Au niveau de la collectivité, la priorité a été

donnée à la régularisation des régimes fonciers et à la constitution de cadastres, ainsi qu'au perfectionnement des services d'enregistrement des terres.

91. Les activités de la CNUCED se fondent sur l'hypothèse selon laquelle l'une des conditions essentielles du succès est ici d'adopter des mesures économiques propres à inciter les collectivités rurales à appliquer des pratiques de gestion durable de leurs ressources.

92. Depuis 1992, la Banque mondiale élabore, à l'intention des pays en développement, des plans nationaux d'action pour l'environnement qui font une large place à la mise au point et à l'application de politiques d'aménagement du territoire, ainsi qu'à l'élaboration et à l'adoption de régimes fonciers et de mesures de planification de l'utilisation des sols. Nombre de ces plans ont été menés à terme en Afrique, en Amérique latine et au Moyen-Orient. La Banque mondiale établit également des documents stratégiques sur l'environnement de différents pays, dans lesquels elle expose les principaux problèmes de gestion de l'environnement et des ressources naturelles de tel ou tel pays et définit la stratégie qu'elle applique pour les résoudre.

93. Dans le cadre de ses programmes "vivres contre travail", le Programme alimentaire mondial (PAM) a mené à bien un grand nombre de projets d'appui au reboisement, à la mise en place de systèmes d'irrigation et de drainage, à la conservation et au développement de l'infrastructure. Il s'emploie actuellement à appuyer les initiatives des collectivités locales, en matière de planification de l'utilisation et de la gestion des terres. Dans plusieurs États de l'Inde par exemple, le PAM aide les collectivités tribales à planifier l'aménagement de leurs terres en utilisant à cette fin le revenu de projets forestiers. Des organisations non gouvernementales locales aident ces collectivités à formuler leurs besoins et à gérer leurs nouvelles ressources forestières ou agricoles.

94. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a appelé l'attention sur les liens qui existent entre l'apparition des vecteurs de maladies et l'utilisation des terres, citant notamment l'onchocercose et la mise en valeur des vallées fluviales ou la lutte contre le paludisme et la schistosomiase dans les zones irriguées. Le Groupe d'experts OMS/FAO/PNUF de l'aménagement de l'environnement pour la lutte contre les vecteurs est un bon exemple de coopération interinstitutions dans ce domaine. L'OMS aide actuellement un certain nombre de pays à renforcer les capacités de leur secteur sanitaire dans le domaine du SIG aux niveaux national et, si possible, municipal.

95. Les activités des services météorologiques et hydrologiques nationaux sont coordonnées au niveau international par l'OMS, qui a entrepris de normaliser la collecte et l'analyse des données et des informations climatologiques et hydrologiques. Son programme d'hydrologie et de mise en valeur des ressources en eau joue un rôle similaire en ce qui concerne les ressources en eau douce.

96. L'action menée par l'OIT en faveur des populations autochtones et tribales pour les années 90 vise notamment à promouvoir la mise en place d'un programme d'action qui permettrait à des représentants des pouvoirs publics à tous les niveaux et aux autres parties intéressées de concilier leurs perceptions des principales difficultés et aspirations de ces populations, de cerner les

problèmes qui se posent à elles en matière d'environnement, de trouver des solutions à ces problèmes et de les faire appliquer. Il s'agirait notamment de promouvoir la stabilité du régime d'occupation des terres et le droit des populations autochtones et tribales de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation des ressources naturelles de leurs territoires. Cette action va dans le sens des efforts que l'OIT déploie en vue de faire ratifier et mettre en oeuvre la Convention concernant les peuples indigènes et tribaux. Les projets de renforcement des organisations rurales à vocation coopérative qu'elle mène en Bolivie et au Pérou sont conformes aux dispositions de la Convention dans le domaine de l'enseignement de notions de droit : ils ont pour objet de faire connaître, aux autorités autochtones locales, leurs droits et leurs obligations en matière de planification de l'utilisation et de la gestion des terres, tels que définis par le cadre normatif de l'OIT, et de leur donner la formation voulue pour mieux faire appliquer la loi.

97. Le PNUE a publié une série de textes directifs concernant la gestion durable intégrée des ressources en terres. Il a contribué à la préparation de l'Évaluation de la dégradation des sols à l'échelle mondiale (GLASOD), ainsi qu'à l'établissement et à la mise en service de la base de données numériques sur les sols et les terrains à l'échelle mondiale; en outre, en coopération avec la FAO et l'Association internationale de la science du sol (AISS), il a exécuté un certain nombre de projets dans le cadre des politiques nationales relatives aux sols.

98. En octobre 1994, à sa deuxième session, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) a examiné une étude du Secrétariat relative à la planification de l'utilisation des terres en vue d'un développement durable. Ce document présentait un tour d'horizon de la question et fournissait un certain nombre d'informations sur les programmes y relatifs mis en oeuvre dans la région. En coopération avec le PNUE, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a effectué une étude sur l'utilisation d'instruments de politique économique conçus pour favoriser le développement durable et écologiquement rationnel de secteurs de production clefs tels que l'agriculture et la sylviculture. Le maître d'oeuvre ne dispose actuellement d'aucun autre élément d'information concernant les activités spécifiquement menées par les commissions économiques et sociales régionales pour appliquer les dispositions du chapitre 10.

99. Les organismes des Nations Unies jugent essentiel d'assurer un plus vaste échange de données d'expérience et d'informations. Il existe manifestement un certain chevauchement entre les activités que mènent les uns et les autres dans le domaine de la mise en valeur et de la gestion des ressources en terres, et il serait certainement très utile de rationaliser ces activités et de promouvoir une coopération plus étroite. Un moyen d'y parvenir serait de mettre au point une démarche commune, d'élaborer des programmes concertés et de recourir plus souvent à des groupes de travail mixtes, à l'initiative du maître d'oeuvre.

3. Les organismes n'appartenant pas au système des Nations Unies

100. La prise de conscience de la menace qui pourrait peser sur les systèmes mondiaux a récemment entraîné la fondation de maintes organisations non gouvernementales ou semi-gouvernementales, dont un certain nombre sous les

auspices du Conseil international des unions scientifiques ou de l'Académie des sciences du tiers monde, notamment le groupe des programmes PIGB. L'un de ces programmes porte sur le projet d'observation de l'évolution des écosystèmes naturels et aménagés, à l'aide du Système mondial d'observation terrestre, projet qui est également financé par la FAO, le PNUE, l'UNESCO et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), et qui compléterait les dispositifs similaires déjà mis en place pour suivre l'évolution des climats et des océans. Les programmes PIGB sont actifs et bénéficient d'un solide appui institutionnel, mais ils sont davantage axés sur la science que sur la personne humaine. Ils ont toutefois commencé à coopérer avec le programme sur les dimensions humaines du changement de l'environnement du Conseil international des sciences sociales. Il faut également mentionner les activités de l'Union internationale pour la conservation de la nature, du World Resources Institute et de l'Institut international pour l'environnement et le développement.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Principales conclusions

101. Le principal obstacle à une utilisation du sol plus productive et durable réside probablement dans la méthode fragmentée et sectorielle avec laquelle on s'efforce actuellement de trouver un équilibre entre terres disponibles et besoins des populations en terres. En règle générale, les questions relatives à l'utilisation des sols relèvent actuellement d'une multitude d'organisations, dont aucune n'est en mesure d'appréhender la question dans son ensemble ou d'élaborer une méthode qui couvre tous les facteurs qui s'y rapportent. Ainsi, par exemple, un service de vulgarisation agricole peut s'efforcer de persuader les agriculteurs d'accroître la production ou les aider à le faire quand bien même le bas niveau des prix ne les y incite pas; des services chargés de la protection des sols déplorent que les utilisateurs des terres refusent obstinément de voir les avantages des méthodes de protection, sans tenir compte du fait que les régimes fonciers ne permettent peut-être pas de garantir les investissements qui seraient nécessaires; les méthodes de gestion des pâturages ou des forêts ne présentent pas suffisamment d'avantages pour les participants; les populations locales, qui ne bénéficient pas des retombées des programmes de gestion de la faune, ne considèrent par conséquent les espèces sauvages que comme de dangereux parasites à éliminer.

102. Il est nécessaire d'examiner de manière plus détaillée la relation entre les politiques adoptées et l'utilisation des sols. Le lien entre les politiques suivies et la situation économique et sociale, d'une part, et l'utilisation du sol et ses répercussions sur l'environnement physique, social et économique, de l'autre, n'a pas encore été suffisamment clarifié pour pouvoir produire les effets recherchés.

103. Si l'on a progressé dans la mise au point des outils et techniques requis pour favoriser une utilisation plus productive et durable des terres, les progrès ont été bien moindres en ce qui concerne l'utilisation systématique de ces outils dans tous les pays; par ailleurs, les mécanismes permettant d'obtenir les informations nécessaires à la planification et au suivi de l'utilisation des sols ne sont pas encore au point.

104. En règle générale, les parties prenantes participent effectivement au processus de décision touchant l'utilisation des sols, mais il faudrait appliquer plus largement les exemples concrets d'une telle participation.

105. Il faut s'attacher en particulier à combler le fossé entre les objectifs et les activités des utilisateurs qui exploitent les ressources pédologiques existantes pour en tirer une production et un revenu, et les objectifs à long terme de la collectivité en matière de conservation des ressources naturelles et de protection de l'environnement. Il faut par ailleurs instaurer des conditions économiques et juridiques qui encouragent et récompensent l'utilisation durable des sols. L'inadaptation des systèmes fonciers est perçue comme l'un des obstacles les plus fréquents à cet égard. Les pays devront déterminer si leurs systèmes fonciers, la législation d'appui et les organes administratifs constituent des freins à l'utilisation durable des sols. Si le système foncier contribue à une gestion des sols peu satisfaisante, des réformes devraient être entreprises afin de stimuler l'investissement dans la productivité à long terme et de permettre aux exploitants qui effectuent de tels investissements de bénéficier d'un régime foncier plus sûr. De telles réformes, entreprises à bon escient, peuvent s'avérer un moyen d'intervention efficace en faveur du développement durable. Elles peuvent également renforcer la participation locale à la gestion durable des ressources de la collectivité, et amener celle-ci à accepter les responsabilités qui en découlent.

106. Il faut établir des liens entre les connaissances et les systèmes de gestion foncière traditionnels, d'une part, et la science et la technique, de l'autre.

2. Mesures proposées

107. Le chapitre 10 d'Action 21 présente un plan d'action détaillé pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'une conception intégrée de l'utilisation des sols. Lors de la réunion interorganisations sur le chapitre 10, qui s'est tenue à Rome les 10 et 11 octobre 1994, on a souligné la nécessité de mettre au point, avec la coopération de toutes les institutions et parties intéressées, un cadre normatif global qui réponde aux demandes croissantes et antagoniques dont les sols font l'objet (sylviculture, agriculture, établissements humains, protection de la nature, diversité biologique, etc.), tout en évitant la dégradation.

108. On trouvera ci-après les principales propositions soumises à la Commission du développement durable, pour examen et approbation :

Proposition 1. Au niveau international, il conviendrait de privilégier l'élaboration d'un cadre normatif global qui vise à instaurer des conditions économiques et sociales permettant d'équilibrer au mieux les ressources et les besoins en terres, sur le plan de la production, de la durabilité et de la préservation de la diversité biologique, et fournissant l'appui nécessaire tant au niveau technique que du point de vue des infrastructures, qui puisse être appliqué dans tous les pays, en apportant dans chaque cas les modifications qui s'imposent compte tenu des besoins et des conditions locales.

Proposition 2. Chaque pays devrait élaborer un programme national de planification de l'utilisation des terres indiquant les objectifs à atteindre et un calendrier d'exécution détaillé, étalé sur plusieurs années, destiné à éliminer les obstacles et à proposer des mesures d'encouragement, à renforcer la participation et l'autonomisation des populations, à élaborer des systèmes d'information et de gestion, et à adapter les institutions existantes et à établir des liens adéquats entre elles.

Proposition 3. Les gouvernements, les institutions et les organismes des Nations Unies devraient coopérer dès le départ, dans des domaines essentiels, et dans des situations qui se prêtent le mieux à une démarche intégrée. Cette coopération devrait viser notamment à :

a) Mettre en place des systèmes stables d'utilisation des sols dans les régions où les activités humaines mettent en danger des écosystèmes ou des écorégions importants. Ces systèmes s'appliqueraient aux zones situées entre terres cultivées et espaces forestiers, entre pâturages et terres forestières ainsi qu'entre zones de culture non irriguées et terrains de parcours;

b) Appliquer des méthodes de planification et de mise en valeur intégrées dans des régions où la production agricole et le peuplement s'intensifient après l'éradication des parasites nuisibles à la santé humaine et animale, comme celles qui étaient préalablement touchées par l'onchocercose ou la mouche tsétsé;

c) Régler les conflits liés à l'utilisation des sols et de l'eau dans des zones périurbaines et des grandes villes (tels que le traitement et la réutilisation des déchets solides et liquides), à la production alimentaire, à un logement décent, aux transports et autres services publics;

d) Renforcer les capacités grâce à une approche intégrée, en organisant des stages communs de formation, ainsi que des ateliers et des services consultatifs au niveau régional, afin de faciliter le dialogue intersectoriel.

Proposition 4. Les gouvernements, les institutions et les organismes des Nations Unies devraient collaborer en vue d'élaborer :

a) Des instruments élémentaires mais essentiels tels que la classification de la couverture et de l'utilisation des sols, la classification et la cartographie des régions éco-économiques et des zones d'habitation et la mise en place et l'expansion des structures et programmes tels qu'AFRICOVER pour suivre et évaluer les indicateurs d'utilisation des sols et de viabilité écologique, pour mettre en commun et échanger les connaissances qui en résultent, et pour apporter une assistance et dispenser une formation en vue de ce suivi;

b) Des cartes et des statistiques montrant la façon dont la terre est actuellement utilisée, et dans quelles régions cette utilisation n'est pas viable;

c) Des systèmes d'information géographique sur les ressources pédologiques qui serviraient d'instruments à la planification de l'aménagement du territoire et à la prise de décisions.

Proposition 5. Il conviendrait d'organiser régulièrement des réunions et des ateliers pour échanger des informations et des données d'expérience dans le domaine de la planification et de la gestion des ressources pédologiques :

- a) À différents niveaux sur le plan national;
- b) Au niveau régional entre pays ayant des ressources naturelles et des conditions socio-économiques similaires;
- c) Au niveau mondial, par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, en vue d'appuyer les besoins nationaux.

Proposition 6. Les pays ou des groupes de pays devraient établir des cadres d'action régionaux permettant aux pays et aux organismes donateurs de collaborer à titre volontaire à l'élaboration et à l'exécution conjointe de meilleurs politiques et programmes d'utilisation des sols.

Proposition 7. Les gouvernements et la communauté internationale devraient établir, en consultation, d'ici à la fin de 1995, le premier texte d'un pacte pour la bonne utilisation des terres précisant globalement les droits et les obligations de tous les utilisateurs des sols à l'égard de leurs voisins et des autres membres de la collectivité, ainsi qu'à l'égard de la flore, de la faune et de l'écologie de leurs régions, et en tant que dépositaires de ces terres pour les générations futures. Ce pacte pourrait ultérieurement être adopté par les gouvernements comme document de politique générale, et il pourrait à terme être annexé aux titres de propriété et aux accords de bail.

Proposition 8. Il conviendrait de dégager des ressources pour appuyer les activités d'un groupe de travail qui devrait établir, d'ici à la mi-1995, un programme détaillé de mise en oeuvre des objectifs du chapitre 10, que les pays adopteraient s'ils le jugent bon, et qui proposerait des arrangements en vue de suivre et de faciliter cette mise en oeuvre.

Notes

¹ Rapport de la Conférence mondiale chargé d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la femme : égalité, développement et paix, Nairobi, 15-26 juillet 1985 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.85.IV.10), chap. 1, sect. A.

² R. O. Oldeman, R. Hakkeling et W. G. Sombroek, World Map of Human-Induced Soil Degradation (Nairobi, PNUE, 1990). Projet financé par le PNUE et exécuté par le Centre international de référence et d'information pédologiques.

³ Rome, FAO, 1993.

⁴ A. F. McCalla, "Agriculture and Food Needs to 2025: Why we should be concerned", dans le cadre du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale, exposé présenté lors de la Conférence à la mémoire de Sir John Crawford, Washington, octobre 1994.

⁵ Rome, 1994.

⁶ Rome, 1992.

⁷ "Installation de populations et développement dans la zone de lutte contre l'onchocercose", document technique No 192 de la Banque mondiale, Washington.

⁸ "Le développement et l'environnement", Rapport sur le développement dans le monde, 1992, Washington, Banque mondiale, 1992.

⁹ Publié sous la direction de L. Fresco et collaborateurs, 1994. The Future of the Land; Mobilizing and Integrating Knowledge for Land Use Options, Chichester, John Wiley, 1994.

¹⁰ Voir également E/CN.16/1995/4.

¹¹ Agro-Ecological Zones Project, World Soil Resources Report No 48 (Rome, FAO, 1979).

¹² "Cadre pour l'évaluation des terres", Bulletin pédologique, No 32 (1976).
