



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1997/2/Add.9
21 janvier 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Cinquième session
7-25 avril 1997

Évaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis
la Conférence des Nations Unies sur l'environnement
et le développement

Rapport du Secrétaire général

Additif

Conception intégrée de la planification et
de la gestion des terres*

(Chapitre 10 d'Action 21)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. PRINCIPAUX OBJECTIFS	1 - 3	2
II. LES RÉUSSITES	4 - 17	3
III. LES CHANGEMENTS PROMETTEURS	18 - 19	6
IV. ATTENTES DÉÇUES	20 - 22	7
V. NOUVELLES PRIORITÉS	23 - 27	8

* Le présent rapport a été établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en tant qu'organisme chef de file pour la mise en oeuvre du chapitre 10 d'Action 21, conformément aux arrangements convenus par le Comité interinstitutions du développement durable. Le rapport est le fruit de consultations et échanges d'informations entre les organismes des Nations Unies, les organisations scientifiques internationales et nationales, les organismes gouvernementaux intéressés et un ensemble d'autres institutions et particuliers.

I. PRINCIPAUX OBJECTIFS

1. Le présent rapport décrit les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs énoncés au chapitre 10 d'Action 21 (Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres)¹, en tenant compte des décisions prises par la Commission du développement durable sur cette question à sa troisième session, en 1995. L'objectif général du chapitre 10 d'Action 21 est de promouvoir une conception intégrée de la planification et de la gestion des terres. En vue d'atteindre cet objectif, il convient de combiner des activités liées à la gestion, de renforcer les systèmes de données et d'information et d'assurer la coordination et la coopération internationales et régionales. Étant donné que ce chapitre traite d'un aspect intersectoriel important de la prise de décisions en faveur du développement durable, il est étroitement lié à d'autres chapitres d'Action 21, en particulier ceux des sections II et IV.

2. Plus précisément, en ce qui concerne les objectifs du chapitre 10, pour l'application desquels des délais ont été fixés, il s'agit :

a) D'examiner et de définir des politiques propres à assurer la meilleure utilisation possible des sols et la gestion durable des terres, et ce, avant 1996 au plus tard (les termes "sols" et "terres" sont entendus ici dans un sens général large, comprenant par exemple l'eau, la flore, la faune et les autres ressources naturelles liées aux terres);

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

c) De renforcer les institutions et les mécanismes de coordination concernant les terres, et ce, avant 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, et ce, avant 1996 au plus tard.

3. Le premier des objectifs susmentionnés est le plus important des quatre, car sa réalisation comprend la fonction clef d'intégration qui assure que tous les apports et activités sont liés les uns aux autres. L'absence d'une conception intégrée de la gestion des terres, tant pour la production que pour la conservation, est l'échec le plus important aujourd'hui, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Il ressort presque toujours que la cause immédiate est d'ordre institutionnel, car le développement et l'évolution des institutions humaines – aux fins de la collecte et de l'assimilation des informations, des négociations et de la prise de décisions, de la fourniture de services et de l'exécution – a pris un sérieux retard sur l'accroissement de la population, des technologies et des besoins sociaux et économiques.

II. LES RÉUSSITES

A. Élaboration de politiques et de méthodologies

4. Nombre de pays ont élaboré des politiques environnementales nationales ou sont en train de le faire. Toutefois, il est nécessaire que ces politiques se traduisent par des programmes d'exécution concrets. Une assistance dans ce domaine a été fournie par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) au titre d'un projet commun visant à élaborer un cadre structurel intégré qui associe les parties prenantes, les informations et les institutions à des dispositions visant à encourager la production et la conservation. Le point de départ est la reconnaissance du fait, d'une part, que la production augmentera proportionnellement à l'élimination des contraintes et à l'offre de mesures d'incitation et de l'autre, que les utilisateurs conserveront les ressources si c'est dans leur intérêt de le faire. Deuxièmement, l'utilisation des ressources sera très efficace lorsqu'elle sera gérée par les parties prenantes qui s'appuieront sur des informations appropriées pour négocier et prendre des décisions en connaissance de cause. Pour qu'il en soit ainsi, il convient de mettre en place des cadres institutionnels et des systèmes de formation appropriés. À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière aux groupes de parties prenantes qui sont à l'heure actuelle désavantagés parce qu'ils ne peuvent négocier sur un pied d'égalité.

5. Il est admis que les décisions et les négociations sur l'utilisation de ressources de base qui sont essentiellement les mêmes se déroulent à de nombreux niveaux sociaux et institutionnels, depuis celui des exploitations agricoles jusqu'au niveau mondial, et que les structures de négociation et de prise de décision doivent être intégrées tant horizontalement que verticalement au plan des allocations, des besoins et des objectifs. L'expression "aménagement du territoire" qui, par le passé se référait principalement à la planification spatiale des ressources matérielles et à la planification seulement, dans le cadre d'un processus de haut en bas, n'est plus pour de nombreuses raisons appropriée ou suffisante pour décrire un cadre global et intégré qui englobe tous les aspects des processus de gestion des terres (et des ressources associées) en vue de maximiser la production durable et de satisfaire tous les autres besoins humains, par exemple en matière de logement et de conservation de la diversité biologique.

6. Dans le cadre du programme commun FAO/PNUE, deux consultations d'experts se sont tenues en 1995. Elles ont tiré les conséquences du respect des principes susmentionnés, notamment en formulant des propositions concrètes. Trois publications décrivant cette conception sont en cours d'élaboration. La nouvelle conception fait déjà l'objet de discussions et commence à être adoptée par des pays. Elle sera encore affinée et diffusée lors de plusieurs ateliers et conférences qui sont prévus. Il faudra probablement encore plusieurs années avant que ces principes soient universellement connus et qu'ils soient adoptés et largement appliqués, mais il y a de bonnes raisons d'être optimiste en la matière.

B. Systèmes de planification, de gestion et d'évaluation

7. Pour prendre les décisions concernant l'utilisation des terres, il faut optimiser la mise en correspondance des ressources en terres et de leur utilisation. Jusqu'à présent, il n'existait aucun système concret internationalement reconnu pour définir précisément l'occupation des terres, l'utilisation des terres ou les systèmes de production. Cela constituait une entrave importante à l'établissement d'un ensemble mondial de statistiques détaillées, ce qui à son tour a rendu difficile le suivi des changements intervenant dans l'utilisation et l'occupation des sols. L'absence de cadre conceptuel pour décrire et définir l'utilisation et l'occupation des terres a été aussi l'un des problèmes majeurs liés à l'identification de solutions de remplacement viables ou à l'amélioration de l'utilisation des terres et des systèmes de production existants. Il y a trois ans, la FAO et le PNUE, en collaboration avec des institutions nationales, ont lancé des initiatives visant à établir un système logique et pratique, servant à la fois à la définition et au classement. Les conclusions de ce travail devraient être publiées à la fin de l'année 1996. Des progiciels servant à définir et à stocker les informations relatives à l'occupation des sols et à l'utilisation des terres, établis dans le cadre de la même initiative, existaient déjà avant l'établissement du présent rapport.

8. Malgré ces difficultés rencontrées au niveau des définitions et des notions, un certain nombre de systèmes d'information sur les ressources en terres ont été établis, particulièrement en ce qui concerne les ressources forestières. Les systèmes d'information géographique, reliés à des bases de données contenant des informations sur les ressources en terres ainsi que des informations économiques, sont de plus en plus souvent établis dans les pays développés et les pays en développement, parfois même au niveau de villages. Des progrès importants devraient être réalisés dans ce domaine au cours des prochaines années, même si cela est vrai surtout dans les pays qui peuvent avoir aisément accès aux ressources financières et technologiques. Il existe à l'heure actuelle deux éléments moteurs dans ce processus : la numérisation rapide des cartes thématiques à toutes les échelles et l'établissement de liens entre les questions thématiques et des bases de données institutionnelles spécifiques. Parallèlement, l'accès du public est parfois limité par les réglementations nationales et par des entreprises commerciales qui souhaitent vendre les informations qu'elles détiennent.

9. En ce qui concerne les informations, il convient de bien comprendre trois aspects essentiels. Le premier est que les informations nécessaires pour que les parties prenantes dans toutes les sphères de la société puissent prendre des décisions rationnelles ne se limitent pas aux données physiques telles que celles relatives au sol ou au climat. Elles comprennent aussi les informations sur les marchés potentiels, les différentes cultures de remplacement, les systèmes de production, les lois et réglementations, les intrants disponibles et leurs prix, ainsi qu'un certain nombre d'autres facteurs. Deuxièmement, les informations doivent être mises régulièrement à disposition de toutes les parties prenantes, y compris au niveau local. Il faut pour cela faire preuve d'innovation en établissant des systèmes de diffusion de l'information qui soient adéquats. Troisièmement, l'accès à l'information doit être combiné à une éducation et une formation appropriées concernant les moyens de les utiliser et

de les analyser et la façon de négocier sur un véritable pied d'égalité avec les autres parties prenantes, telles que les intérêts commerciaux.

10. Les gouvernements doivent garder à l'esprit qu'ils ne peuvent à eux seuls fournir toute la gamme des informations nécessaires à tous les niveaux. Un rôle très important incombe aux organisations du secteur privé, telles que les radios et les télévisions commerciales, les journaux et les associations de parties prenantes. L'extension rapide actuelle des réseaux d'information et des raccordements à Internet dans l'ensemble du monde sont l'occasion de diffuser activement et dans des buts précis les informations et les données nécessaires à la prise de décisions et aux négociations à tous les types de parties prenantes, y compris ceux qui jusqu'à présent n'en n'ont pas bénéficié.

11. Il convient de mettre l'accent sur l'importance de la formation et de l'éducation dans ce domaine général. Il s'agit d'une formation à l'utilisation et à l'interprétation des informations, ainsi qu'à la gestion des systèmes d'information. Un nombre croissant de progiciels sont disponibles à tous les niveaux pour la surveillance, la cartographie et l'analyse des données sur les ressources en terres et l'occupation des sols. Les données obtenues par la télédétection sont de plus en plus accessibles pour servir d'apports et de matériaux bruts aux fins de la cartographie thématique, du levé d'occupation des sols et de la surveillance de l'environnement.

C. Institutions et mécanismes de coordination

12. La conception et la mise en oeuvre de la planification et de la gestion des terres sont des entreprises complexes qui requièrent la participation de plusieurs ministères au niveau national, des autorités régionales et locales, ainsi que du secteur privé. Nombre des arrangements institutionnels existants n'assurent pas des conditions qui favorisent les activités communes du secteur public et du secteur privé ou améliorent la participation des citoyens et la transparence en matière de gestion des terres.

13. Il convient de redoubler d'efforts dans ce domaine général, en particulier en ce qui concerne la structure des institutions gouvernementales. Une première mesure serait de mettre en place de nouveaux liens horizontaux qui encourageraient l'échange d'informations et assureraient une approche plus intégrée.

D. Participation de la population

14. Il est de plus en plus largement accepté qu'il est nécessaire d'assurer la participation de toutes les personnes concernées par l'utilisation et la gestion des sols, en particulier les communautés et les habitants au niveau local. Un corps de données d'expérience fort précieux est constitué peu à peu par les gouvernements, les ONG et les organismes de développement dans les pays en développement et on commence à rassembler ces données et à les analyser en vue de déterminer quels sont les meilleurs types de structures pour représenter les intérêts des parties prenantes sur le long terme et les meilleurs moyens de mettre en place lesdites structures. Dans certains pays en développement, le caractère limité des ressources gouvernementales a conduit à une déconcentration des pouvoirs, ce qui permet aux communautés de mieux maîtriser la gestion de

leurs ressources locales. Dans l'ensemble, ces dernières années ont vu la création d'organisations locales nombreuses et variées qui sont actives dans le domaine de la gestion des terres (et des ressources connexes).

15. Un nombre croissant de programmes concrets sont à présent mis en oeuvre en vue de faire participer les populations locales à la gestion des ressources ou de leur confier effectivement des responsabilités dans le cadre du processus au lieu de se contenter de leur donner l'occasion d'être consultées par les gouvernements dans le cadre de la conception et de la mise en oeuvre des programmes. Certaines méthodes originales parmi les plus réussies, qui apparaissent pour la plupart dans les pays en développement sont à présent bien au point grâce aux améliorations qui leur ont été apportées et elles sont exécutées dans des situations fort diverses. Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, les programmes mis en oeuvre au niveau national en vue d'accroître la participation locale à la planification de l'utilisation des sols et à la gestion des ressources, en particulier en ce qui concerne les forêts, ont été lancés, consolidés ou grandement élargis. Il convient de citer notamment le Programme des forêts modèles au Canada, le Programme de gestion forestière commune en Inde, le Programme de foresterie communautaire au Népal et le Programme de protection des terres en Australie.

16. L'expérience de la Banque mondiale en Afrique a montré que les ressources en terres devraient être gérées au plus bas niveau en utilisant des approches fondées sur la demande et en faisant participer les parties prenantes, en particulier les femmes, à la prise de décisions. La Banque fait observer aussi que les terres devraient être considérées comme une ressource à la fois sociale et économique. De nombreuses autres organisations sont parvenues à la même conclusion, tant en Afrique que dans d'autres régions du monde.

17. Dans certains pays, un effort plus important a été fait ces dernières années en vue de donner aux gens les moyens de faire connaître leur opinion sur les plans portant sur l'utilisation des terres domaniales ou la réglementation de l'utilisation des terres privées. En outre, ces cinq dernières années ont connu un accroissement et un renforcement rapides des organisations non gouvernementales dans le monde entier, et nombre d'entre elles permettent de refléter les intérêts locaux au niveau national, voire international.

III. LES CHANGEMENTS PROMETTEURS

18. En incorporant le chapitre 10 dans Action 21, les participants à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont reconnu l'importance que revêt la promotion de la conception intégrée de tous les aspects de la gestion des terres. Depuis 1992, au niveau national, il est de plus en plus admis qu'il est nécessaire de prendre des mesures en vue de tenir l'engagement ainsi pris. Au cours des derniers mois seulement, plus de 30 gouvernements ont demandé à la FAO de leur fournir une assistance dans ce domaine. Les autorités nationales acceptent plus volontiers de discuter et d'envisager des options plus fondamentales et radicales en matière de gestion des terres, ce qui pourrait induire un changement des structures institutionnelles existantes qui peuvent souvent avoir pour effet d'entraver considérablement des initiatives efficaces. Le dialogue qui va en s'amplifiant

avec les gouvernements intéressés est l'occasion idéale de continuer à mettre au point et à l'essai l'approche intégrée de tous les aspects de la gestion des terres proposée par la FAO et le PNUÉ, dont il a été question plus haut, et de faire participer les donateurs, les organismes de développement et les pays bénéficiaires à un dialogue entre partenaires.

19. Un certain nombre de pays ont fait des progrès concrets en matière de décentralisation et de déconcentration, ce qui facilite la participation des populations locales. Cela se traduit par une responsabilité accrue des institutions gouvernementales au niveau local et marque le début d'une approche de la fourniture des services induite par la demande. Il ressort aussi qu'un partenariat s'établit entre les gouvernements et les organisations non gouvernementales en matière de développement et de gestion des terres, cela s'accompagnant d'une connaissance mutuelle renforcée de leurs points forts et points faibles respectifs.

IV. ATTENTES DÉÇUES

20. L'importance d'une approche intégrée de la planification et de la gestion des terres est déjà largement reconnue et les propositions élaborées conjointement par la FAO et le PNUÉ sur la base des connaissances et des données d'expérience accumulées ont suscité un intérêt croissant, ce qui est très encourageant. On pourra toutefois être fondé à penser qu'il faudra quelques années pour qu'une approche différente de la planification des terres soit diffusée et mise en oeuvre dans le monde entier, en particulier, car elle est à même d'entraîner des changements institutionnels importants. La communauté internationale devrait en conséquence faire preuve de réalisme en adoptant le calendrier des programmes. En outre, les progrès réalisés quant à l'adoption de l'approche en question seront entravés par l'insuffisance des ressources. La situation économique difficile qui prévaut depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement s'est traduite par une réduction très importante des ressources professionnelles et monétaires disponibles, plutôt que par un accroissement qui refléterait les efforts supplémentaires faits dans le cadre du suivi de la Conférence. Elle a aussi entravé la capacité des organismes des Nations Unies concernés de mettre en place les liens institutionnels nécessaires à une approche concertée rationnelle de ces activités.

21. Comme noté plus haut, si les systèmes d'information sur les terres se sont rapidement développés dans les pays qui ont accès à des ressources financières et techniques suffisantes, grand nombre de pays en développement se sont heurtés à l'absence de données d'information sur les ressources naturelles de base, à l'insuffisance des infrastructures du marché et au manque de capacités institutionnelles. En outre, au cours des dernières années, tant les pays que les donateurs se sont détournés de la cartographie des ressources de base. À présent, les utilisateurs des terres ainsi que les gouvernements ont besoin de ces informations en vue de prendre des décisions, mais dans de nombreux cas ils ne peuvent y avoir accès. Les donateurs pourraient apporter une contribution très constructive dans ce domaine et dans celui de la fourniture de matériel et de formations aux fins de la collecte d'informations, y compris la cartographie et l'élaboration de systèmes.

22. En outre, il est nécessaire que tous les pays disposent d'informations plus complètes et qu'ils définissent plusieurs notions importantes en vue de suivre précisément l'état de santé des systèmes naturels ou de concevoir et de mettre en oeuvre des systèmes d'utilisation et de gestion des terres qui soient durables et appropriés aux différents ensembles de conditions physiques, sociales et économiques qui existent dans le monde. Aucun accord international n'a été conclu jusqu'à présent dans les deux domaines suivants :

a) Les écozones du monde et leurs composantes, en tant que bases pour la surveillance des changements environnementaux et l'élaboration de vastes directives et politiques en matière de gestion;

b) Les indicateurs pour la surveillance de l'état de l'environnement, qui ne sont pas les mêmes que ceux pour la surveillance de la durabilité et qui se réfèrent à l'état actuel d'un écosystème sur le plan de sa dégradation ou de sa productivité.

V. NOUVELLES PRIORITÉS

23. L'accroissement de la population et de l'utilisation non durable des ressources ont engendré des problèmes sociaux et environnementaux qui sont parmi les plus graves que connaissent à présent les sociétés. Si les taux d'accroissement de la population mondiale semblent s'être stabilisés au cours des dernières années, les pressions continuent d'augmenter, en particulier dans de nombreuses régions de l'Afrique et de l'Asie, où les besoins en matière de production alimentaire devraient être les plus importants au cours des 50 prochaines années. Pour cette raison, il apparaît que l'élaboration et la mise en oeuvre de systèmes de gestion de ressources plus efficaces est la nouvelle priorité la plus importante dans le monde.

24. Au moment où la phase initiale de l'initiative commune FAO/PNUÉ au cours de laquelle les problèmes sont posés est sur le point de s'achever, il est devenu nécessaire de mobiliser des fonds en vue d'appuyer la diffusion et la discussion de l'approche intégrée proposée au moyen de conférences et d'ateliers et d'appuyer un programme de mise en oeuvre sur le terrain qui est en pleine expansion. S'il est reconnu que les donateurs connaissent des difficultés financières personnelles, il faut espérer qu'ils reconnaîtront les avantages d'une approche intégrée par rapport à une approche dispersée et qu'ils entameront un dialogue concernant la méthodologie actuellement mise au point en vue de s'informer de son potentiel.

25. Le chapitre 10 est particulièrement important pour les 14 chapitres de la section II d'Action 21 et pour plus de la moitié de tous les chapitres d'Action 21 qui mentionnent ou soulignent la nécessité de planifier les terres d'une façon ou d'une autre. D'autres chapitres, tels que les chapitres 28, 38, 39 et 40 présentent un intérêt particulier pour le chapitre 10. Dans le cas du chapitre 40, de grandes parties de celui-ci chevauchent le chapitre 10 et il est particulièrement nécessaire d'adopter une approche intégrée qui fait actuellement défaut.

26. L'urbanisation rapide qui se poursuit dans les pays en développement provoque des changements importants dans l'utilisation des terres dans les zones

urbaines, péri-urbaines, voire rurales. L'incapacité des responsables de l'aménagement du territoire et de la fourniture de services de ne pas se laisser dépasser par l'accroissement de la population urbaine ressort de l'expansion des colonies de squatters et des taudis, des problèmes de pollution, d'approvisionnement et d'élimination des déchets, ainsi que d'une myriade de problèmes sociaux et économiques. Il est de plus en plus nécessaire d'intégrer les besoins urbains et ceux des zones rurales où naguère rurales environnantes, d'évaluer les changements survenant dans les zones péri-urbaines du fait de l'urbanisation rapide, d'élaborer des stratégies en vue de couvrir les très fortes demandes de denrées alimentaires, d'énergie et de différents biens de consommation, de veiller à ce que le développement urbain soit écologiquement rationnel et de faire participer toutes les parties prenantes aux projets de développement urbain.

27. Il apparaît aussi qu'il faut à titre prioritaire établir et mettre continuellement à jour des plans en vue de faire face aux effets des catastrophes naturelles. Celles-ci résultent souvent de l'impact des concentrations locales des populations en des lieux où des activités telles que le déboisement déclenchent des glissements de terrain ou des inondations. D'autres causes peuvent être liées aux effets à plus long terme sur les systèmes mondiaux et l'environnement.

Note

¹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et correctif), résolution 1, annexe II.
