

# La Convention : moderne ou anachronique ?

*Au cours des dix années qui ont suivi son entrée en vigueur, la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) n'a pas eu d'effet ou presque sur l'expansion de la désertification de par le monde. Bien que plus de 80 pays aient soumis des programmes d'action nationaux de lutte contre la désertification, il semble leur manquer l'engagement financier et politique pour les mettre en œuvre. Quelles sont donc les causes de la faiblesse de la CNULD ? Comment est-il possible d'intégrer la Convention à l'architecture du développement international avec plus d'efficacité et d'efficience ?*

Dr Christoph Kohlmeyer  
Ralf Wyrwinski  
Ministère fédéral allemand de la  
Coopération économique et du  
Développement (BMZ)  
Bonn, Allemagne  
Ralf.Wyrwinski@bmz.bund.de

Les données sont paradoxales : le problème environnemental mondial de la dégradation des terres est devenu de plus en plus ardu au cours des dernières décennies – d'après l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM) réalisée par les Nations unies, près de 40 pour cent de l'ensemble de la superficie terrestre de la planète et 70 pour cent des régions arides sont particulièrement menacés par la désertification – et pourtant, dix ans après son entrée en vigueur, la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) a perdu beaucoup de son importance en tant qu'instrument de coopération pour le développement. D'après l'évaluation EM, un sixième de la population mondiale est déjà directement touché par les conséquences de la désertification dans les zones arides du globe. Néanmoins, malgré sa conception explicite pour conserver les ressources et réduire la pauvreté dans ces régions, la CNULD ne semble pas avoir réussi jusqu'ici à honorer les attentes placées en elle en tant que « convention pour l'environnement et le développement ».

L'Objectif du Millénaire pour le développement qui prévoit de diminuer de moitié l'extrême pauvreté et la faim à l'horizon 2015 semble de plus en plus utopique, surtout dans les régions arides et semi-arides. Plus que jamais, les cadres d'orientation comme la CNULD revêtent une importance cruciale. Pourtant, en ce moment, la convention de Rio qui est la plus axée sur le développement risque fort de perdre l'attention du public, non seulement dans les pays touchés, mais aussi dans les pays donateurs.

Quelles en sont les raisons ? Peut-être que la Convention comporte d'importants défauts de conception qui la rendent inappropriée pour les objectifs qui lui ont été assignés ? Ou bien, la mise en œuvre de la CNULD est peut-être sous-financée, en raison du manque d'engagement poli-

tique des pays donateurs ? Que peut-on, que doit-on changer afin que la CNULD devienne un instrument de coopération pour le développement qui en vaille la peine, dans le cadre d'une « architecture du développement » international réformée ?

## État de la situation

Superficiellement, les faits semblent indiquer que la Convention a connu un véritable succès : sur les actuels 191 États-Parties, plus de 80 des pays directement touchés ont soumis des programmes d'action nationaux qui ont souvent été formulés avec une participation considérable de la société civile, qui passent en revue dans le détail les causes et les effets régionaux et qui proposent des trains de mesures pour y faire face. Par ailleurs, un grand nombre de ces États se sont constitués en groupes et ont formulé ensemble des programmes d'action régionaux et sous-régionaux afin de permettre la coordination transfrontalière de mesures particulières.

Tout au long de ce processus, les États membres qui ne sont pas directement touchés par les processus de la désertification ont exprimé et continuent d'expri-

**La mise sur pied de la CNULD en tant que convention pour l'environnement et le développement traitant des interconnexions entre désertification et pauvreté, dans toute leur complexité, en faisait dès le départ une entreprise hasardeuse.**

mer leur volonté d'apporter une aide matérielle et financière à la mise en œuvre des programmes d'action. Dans le cas de l'Allemagne, le nouveau rapport national allemand pour 2006 montre qu'en 2005, la coopération bilatérale allemande a accordé 1,8 milliard EUR d'aide à



Photo: FAO/Baldiri

Plus de 80 pays ont élaboré des programmes d'action nationaux. Mais où sont les cas concrets de réussite ?

679 projets réalisés par des organisations étatiques et non étatiques de mise en œuvre qui ont contribué à la lutte contre la dégradation des terres au sens le plus large. Les mesures vont de l'investissement dans des systèmes de lutte contre l'érosion et d'agroforesterie au soutien de programmes d'éducation rurale et de groupes locaux d'auto-assistance, en passant par la promotion du développement institutionnel dans le secteur agricole et des travaux de conseil agro-politiques dans les régions touchées. Le terrain couvert était très divers, reflétant ainsi la complexité de la désertification, et chacune des mesures a contribué, à sa manière, à la mise en œuvre des programmes d'action nationaux ou régionaux. Les premières évaluations internationales de ces types de programmes d'action et de rapports nationaux démontrent que la CNULD a contribué à sensibiliser les populations aux problèmes qui entourent le thème complexe de la dégradation des terres et à rendre plus efficace la lutte contre la désertification en général. Mais, ça s'arrête là ! Même un rapide coup d'œil sur les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) des pays d'Afrique de l'ouest, par exemple, nous montrera rapidement et de manière frappante que, malgré toutes les mesures prises, les processus de dégradation des terres comme l'érosion ou la salinisation des sols n'ont pas réussi à se positionner parmi les grandes priorités dans les agendas nationaux, même dans les pays particulièrement frappés par la désertification et la sécheresse. Aucun DSRP ou presque n'identifie la désertification comme facteur principal de la pauvreté ; les interactions entre la dégradation de l'environnement et la pauvreté sont, dans le meilleur des cas, traitées comme des thèmes secondaires ; de même, il est pratiquement impossible de trouver un document qui intègre l'utilisation durable de la terre dans les stratégies de réduction de la pau-

vreté comme l'exige la CNULD. Manifestement, les faits alarmants relatifs à la désertification ne sont pas une motivation suffisante pour que les gouvernements des pays touchés définissent les priorités des politiques environnementales dont le point culminant est l'action concrète dans un cadre de réduction de la pauvreté. Le manque de cohérence entre pauvreté et politique environnementale est l'illustration, d'abord, des mauvaises conditions contextuelles, structurelles et institutionnelles, de la lutte contre la désertification et, ensuite, de la faiblesse de la position politique des points focaux nationaux de la CNULD qui ont été établis dans toutes sortes de ministères (par exemple, de l'agriculture, des forêts ou de l'environnement). C'est là l'une des causes du manque d'efficacité de la Convention jusqu'ici.

Pour les États-Parties qui ne sont pas directement touchés par la désertification, il s'agit là sans aucun doute d'une déclaration qui ne coûte pas grand chose, en plus d'être politiquement opportune (selon leur perception de la CNULD). En se faisant l'écho de la thèse selon laquelle de nombreux programmes d'actions seraient excessivement technocratiques et en insinuant qu'il y a une contradiction inhérente aux demandes exprimées par plusieurs pays appelant à un engagement mondial accru à la lutte contre la désertification alors qu'elle n'est même pas convenablement intégrée dans leurs propres structures politiques nationales, les pays donateurs ont beau jeu de justifier leur réticence à fournir une aide technique et politique à la Convention. Ce scepticisme se manifeste, d'une part, dans les efforts hésitants pour parvenir à une coordination plus efficace des activités des bailleurs et, d'autre part, dans la réticence relative de nombreux bailleurs de s'engager à accorder un soutien financier continu pour venir en aide à la mise en œuvre des programmes d'action.

Bien que le Fonds mondial pour l'environnement (FME) soit devenu un mécanisme de financement de la CNULD en 2002, lorsque la Convention a retenu le thème de la « dégradation des terres » comme nouveau domaine focal, il n'y a pas de signe de financement sécurisé pour le long terme pour mettre en œuvre la Convention dans les pays touchés ; cela ressort clairement des résolutions passées lors de la dernière Conférence des Parties de Nairobi en octobre 2005. La réticence des bailleurs à soutenir la CNULD politiquement et financièrement peut ainsi être perçue comme une raison supplémentaire à la faible priorité dont elle jouit lorsqu'il s'agit de promouvoir la gestion durable des ressources et la réduction de la pauvreté dans les régions arides de la planète.

### Les problèmes de la CNULD : quelles en sont les causes ?

Il serait simpliste d'attribuer la responsabilité des difficultés de la CNULD aux seules incohérences de la politique de développement et aux contraintes financières. À notre avis, la mise sur pied de la CNULD en tant que convention pour l'environnement et le développement traitant des interconnexions entre désertification et pauvreté, dans toute leur complexité, comportait dès le départ des défauts inhérents. Plus précisément, le contraste frappant entre des objectifs très ambitieux et des obligations minimales constitue une entrave de taille à l'efficacité de la CNULD. En particulier, l'absence de lignes directrices claires pour l'action rend la mise en œuvre très ardue :

- La Convention a pour objectif « de lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, grâce à des mesures efficaces à

tous les niveaux, (...) dans le cadre d'une approche intégrée compatible avec le programme Action 21, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées». Cependant, après cette déclaration des objectifs, le corps du texte de la Convention ne contient pas de cibles appropriées et claires en matière de gestion durable des ressources dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

- Il manque aux programmes d'action des normes de qualité mises au point scientifiquement et il manque des indicateurs utilisables pour mesurer les impacts et la réalisation des objectifs.
- Les compétences des institutions qui travaillent dans le cadre de la Convention – la Conférence des Parties, le Secrétariat permanent, le Mécanisme mondial et le Comité de la science et de la technologie – ne sont pas explicitement définies de manière à préciser clairement leurs rôles et compétences distincts.

L'une des questions fondamentales non encore résolues est celle de savoir si la CNUDL doit être un mécanisme de financement et de mise en œuvre doté d'un mandat étendu, comme le voudraient un grand nombre des pays touchés, ou si elle doit se limiter à mettre au point un cadre d'orientation mondial pour la lutte contre la désertification, comme le pensent les pays donateurs non touchés.

La CNUDL a été célébrée par quelques scientifiques, un peu trop prématurément, comme un prototype de gouvernance mondiale postmoderne réussie. Cependant, malgré son ambition en termes de politique de développement, c'est la moins contraignante des conventions de Rio. C'est pourquoi, il y a un réel danger pour que – dans les discussions multilatérales cruciales entre l'OMC et les Nations unies sur la réduction de la pauvreté, la libéralisation des échanges et les conséquences du changement climatique mondial – elle soit marginalisée et considérée comme une relique anachronique remontant à la belle époque de Rio, avant

même d'avoir eu l'occasion d'apporter la preuve de son adaptation aux objectifs.

## La voie que nous voulons suivre

Depuis le début de l'année 2006, l'Allemagne est membre du groupe de travail intergouvernemental intersessions (GTII) de la CNUDL, constitué en vertu d'une résolution adoptée lors de la dernière Conférence des Parties d'octobre 2005 pour mettre au point une stratégie décennale pour une mise en œuvre plus efficace de la Convention et des propositions pour une efficacité accrue du travail du Secrétariat. Avec en toile de fond les problèmes décrits, l'Allemagne participe à la réalisation de deux objectifs : primo, il s'agit de décrire avec plus de précision la portée substantielle de la Convention et, secundo, de mettre la CNUDL en harmonie avec la nouvelle architecture internationale du développement, restaurant sa pertinence contemporaine afin qu'elle puisse jouer son rôle important dans la coopération internationale.

La Convention a besoin d'objectifs clairement définis : contrairement à la Convention-cadre sur le changement climatique (CCNUCC) pour le contrôle des émissions et à la Convention sur la diversité biologique (CDB) pour la conservation de la biodiversité, la CNUDL n'a pas encore d'objectifs clairement définis en matière de conservation ou de réduction qui soient limités dans le temps. Par exemple, des directives claires doivent être données pour fixer des limites et des objectifs pour des mesures législatives pertinentes et pour exercer une pression correspondante au niveau de la mise en œuvre.

Pour ses politiques, la CNUDL a besoin de conseils scientifiques indépendants et continus afin que, par exemple, les répercussions de la lutte contre la désertification puissent être mieux suivies qu'auparavant, grâce à des rapports d'état réguliers. Les nombreuses voies suivies par la mise en œuvre dans les pays touchés doivent également être systématiquement ramenées à quelques-unes seulement afin de parvenir à une cohérence plus grande

entre les politiques de la pauvreté et l'environnement même dans les pays donateurs qui ne sont pas directement touchés par la désertification. À cette fin, les compétences des institutions doivent elles aussi être revues : tout comme le Comité de la science et de la technologie a besoin de termes de référence beaucoup plus précis pour son travail, le Secrétariat et le Mécanisme mondial doivent d'urgence voir leurs responsabilités scindées en catégories afin que les processus compliqués de consultation au sein de la CNUDL puissent être simplifiés et que les mesures de mise en œuvre puissent être améliorées. Par ailleurs, la Convention doit être intégrée au nouveau paysage de la politique internationale du développement. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide faite par le Comité de l'aide au développement de l'OCDE et le Consensus européen sur le développement ont récemment avancé de nouvelles normes qui auront pour effet de changer considérablement l'architecture internationale du développement dans le moyen terme.

Le passage annoncé du budget européen du développement à 0,7 pour cent du produit national brut à l'horizon 2015 ira de pair avec une orientation plus claire de la coopération au développement vers l'aide budgétaire et les financements communs, les approches axées sur les programmes et les interventions multilatérales. Et si l'objectif de la Déclaration de Paris consiste (en parfaite conformité avec la Convention) à faire en sorte que les mesures de développement des divers partenaires soient mieux coordonnées et qu'elles soient plus conformes aux priorités et programmes des pays bénéficiaires que par le passé, cela voudra dire pour un pays comme l'Allemagne qu'il faut se concentrer sur les points forts et les avantages comparatifs de la gamme de services qu'il offre lui-même dans le domaine de la lutte contre la désertification. De toutes les manières, en matière de coopération technique bilatérale, il y aura à l'avenir beaucoup moins de financements pour la mise au point et la mise en œuvre de programmes d'action nationaux ou régionaux de lutte contre la désertification.

Ainsi, les perspectives de la CNUDL semblent indiquer deux voies possibles : soit elle recentre son profil et met sur la table ses avantages comparatifs en utilisant pleinement toutes les synergies pour atteindre ses objectifs de développement ; soit elle fait abstraction des efforts déployés de par le monde pour mettre au point des instruments de coopération plus coordonnés et plus efficaces, auquel cas il est probable qu'elle sera appelée à mener une existence marginale comme une vénérable douairière à la recherche de prestige et de reconnaissance.

Photo: Wyrwinski

Cette dégradation qui ne cesse d'avancer doit être combattue aussi vite que possible grâce à l'aide de la CNUDL et des programmes d'action.