



Table des matières

Gestion locale et développement durable

Désertification et érosion des sols

Énergie et transports

Agriculture et développement rural en Méditerranée

Gestion des déchets urbains et les modes de consommation
et de production

Santé et environnement

Lutte contre la pauvreté

Risques naturels majeurs

Coopération internationale en vue d'un développement durable

**Commission Méditerranéenne
du Développement Durable**

***Etude de pré-faisabilité pour la sélection
de nouveaux thèmes***

**GESTION LOCALE
ET DEVELOPPEMENT DURABLE**

Septembre 2000

(original anglais)

GESTION LOCALE ET DEVELOPPEMENT DURABLE ETUDE DE PRE-FAISABILITÉ¹

1 Introduction

Une gestion locale réussie, telle qu'elle est actuellement envisagée dans le contexte du développement durable, est en relation étroite avec l'émergence et la mise en œuvre de nouvelles formes de «gouvernance» qui supposent de nouvelles relations entremêlées entre le public, le secteur privé et les ONG et des types superposés de réglementation: marché, réseaux, hiérarchies et institutions dans un contexte à plusieurs niveaux. Le passage du «gouvernement» à la «gouvernance» indique que les analyses sont centrées non seulement sur les organismes et institutions étatiques (notamment, les gouvernements locaux et régionaux) mais aussi sur une vaste gamme d'agents sociaux (dont les intérêts, le pouvoir et l'historique sont très variés) participant à des formes coopératives de prise de décisions.

Dans ce sens, la gestion locale met l'accent sur les conditions préalables à une «coopération efficace» et une «alliance/coalition» entre les différents groupes d'intérêts agissant dans des domaines/champs politiques concrets (par exemple, zones humides, îles, régions montagneuses ou désertiques) dans un cadre à plusieurs niveaux. Ces conditions préalables sont en relation avec les principes et les tâches visant la «compréhension réciproque», la «négociation», les «arrangements informels», la «création de réseaux» et la «coordination d'efforts», l'«hétérarchie» et les «liens horizontaux», la «capacité institutionnelle», le «capital social», la «confiance entre les partenaires et les coalisés» (Stone 1989, Peterson 1981, Putman *et al.*).

Dans ce contexte, le rôle du gouvernement local est crucial. Du fait que bon nombre de problèmes et de solutions abordés par l'Agenda 21 et le développement durable tirent ses origines des activités locales, la participation et la coopération des autorités locales constituent un facteur déterminant pour la réalisation de tels objectifs. Aujourd'hui, le gouvernement local est proche du milieu où les problèmes sont perçus. Il est aussi plus proche des citoyens, tout en partageant avec les gouvernements de tous les niveaux la responsabilité pour le bien-être de l'humanité et de la nature. En conséquence, les administrations municipales sont des acteurs clés influant sur la démocratisation et la participation, l'implantation du développement économique, les modes de vie, la production, la consommation, l'utilisation des ressources et les matrices spatiales.

Depuis le Sommet de la terre tenu en 1992, d'importants piliers ont été posés permettant la divulgation des principes du développement durable dans les pays méditerranéens. Avec le concours du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) et de programmes de soutien extérieurs tels que le PNUD/PNUE/CNUEH, le Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée (METAP), le programme Capacité 21 du PNUD, la Banque mondiale, le Centre pour l'environnement et le développement dans la région arabe et l'Europe (CEDARE), la Commission économique et sociale de l'Asie occidentale (ESCWA), plusieurs pays ont formulé des Plans d'actions nationaux pour l'environnement, développé des politiques, plans et programmes de développement durable, créé des Conseils nationaux de développement durable, organisé des tables rondes et adopté d'autres stratégies nationales de développement durable et de gestion de l'environnement. En plus de cela, les différentes agences publiques, privées ou du secteur tertiaire se sont mobilisées pour créer des associations régionales et des

¹ Ce rapport a été préparé pour le MAP/CMDD par Prof. Panos Getimis, directeur de l'Institut pour l'environnement urbain et les rescousses humaines (EURH) de l'Université de Panteion, Athènes, Grèce et M^{me} A. Collovini, expert en environnement (Laboratoire de planification environnementale, Université d'Egée), en coopération avec le CAR/PAP.

groupes locaux cherchant à répondre au défi de développement durable. Les exemples que l'on peut citer dans ce contexte sont le MEDForum, le réseau Médicités, la Fédération des villes arabes et la Fédération des villes unies.

2 Importance de cette question pour la Méditerranée

La Méditerranée est confrontée à des problèmes complexes de développement/environnement. Ses ressources naturelles, particulièrement celles marines, terrestres et aquatiques, dont la disponibilité et la qualité sont menacées à long ou même à moyen terme, sont sujettes à des pressions irrésistibles. Les questions relatives à l'environnement, à l'habitation, aux transports et à la qualité de la vie prédominent dans les grandes villes méditerranéennes en expansion rapide. Les zones urbaines, industrielles et portuaires dont le développement n'a pas été contrôlé de façon adéquate, l'inexistence d'une infrastructure appropriée d'élimination des eaux usées et de systèmes adéquats de traitement des déchets, constituent des «points chauds» qui contribuent à la pollution du milieu marin, du littoral et de l'atmosphère.

La critique de la «faillite du marché» et de l'«état central» a introduit dans le programme la question de «gouvernance» comme une politique contemporaine dans un contexte territorial et fonctionnel à plusieurs niveaux. La gestion locale dans le but de la durabilité, basée sur de nouvelles formes de gouvernance, devrait devenir un thème prioritaire de haute importance pour la CMDD et la Méditerranée, car une vaste gamme de tâches peut être accomplie, telles que:

- a) Elargissement/diversification des formes de représentation politique (hétérarchie vs. hiérarchie)
- b) Procédures plus coopératives et démocratiques de prise de décisions
- c) Efficacité (stratégie en faveur de la croissance) mais aussi équité (à travers une meilleure distribution des bénéfices)
- d) Modernisation du secteur public (esprit entrepreneur, nouvelle gestion publique, détermination de repères)
- e) Renforcement des capacités institutionnelles dans le contexte local
- f) Renforcement des synergies, de la cohésion et de la complémentarité des politiques de développement durable

Bien que les pays méditerranéens reposent sur des administrations fortement centralisées, il devient évident dans plusieurs secteurs que la mobilisation à l'échelle locale est indispensable. Il en résulte un nombre accru d'initiatives prises par les pays, régions et villes méditerranéens, susceptibles au sens plus large de concourir au développement durable. Ces initiatives émergent dans des contextes variés (planification urbaine et locale durable, gestion des zones côtières, protection de la diversité biologique, utilisation durable des ressources, stratégies de développement touristique durable, etc.) et sont appuyées par une grande diversité de programmes et fonds nationaux et internationaux (PNUE/PAM, 1999).

En Turquie, par exemple, l'Union internationale des autorités locales coordonne un programme réunissant plusieurs partenaires, financé pour ses 50 % par le budget du PNUD-Capacité 21. L'objectif de ce programme est de développer une nouvelle connaissance ou une nouvelle *éthique de gestion* à l'échelle locale. L'Agenda 21 local en Turquie repose sur la participation de la collectivité, l'implication d'acteurs locaux, l'établissement de partenariats locaux et la décentralisation du processus de prise de décisions.

En Tunisie, un programme a été conçu pour faciliter l'élaboration d'agendas 21 locaux dans les différentes parties du pays, et un projet a démarré bénéficiant de la contribution du programme

Life pays-tiers de la CE et de GTZ dans la partie nord-ouest du pays. Par ailleurs, la deuxième plus grande ville en Tunisie, Sousse, a déjà adopté un Plan municipal d'environnement, considéré comme une facette importante de l'Agenda 21 local.

Un autre exemple d'actions visant le développement durable et la gestion locale est celui des eaux fluviales et du parc national de Krka en Croatie. Un programme d'investissement a été démarré par le gouvernement et mis en œuvre en coordination avec le PNUD-Capacité 21, le METAP-CBU et la Banque mondiale. L'objectif de ce projet était de formuler la proposition d'un plan d'action pour le développement durable de la Krka et du parc national du même nom.

En Méditerranée, les autorités locales s'efforcent toujours de développer leurs capacités de gestion de problèmes locaux complexes. Cependant, il est largement reconnu que les autorités locales jouent un rôle crucial dans la réalisation des objectifs du développement durable. Elles devraient faciliter le consensus entre les collectivités locales, les entreprises et les organisations industrielles dans le but d'élaborer une stratégie de développement durable. Au niveau de la gestion locale, l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles est un aspect crucial du développement durable. C'est pourquoi les autorités locales s'occupent principalement de l'application des stratégies et critères environnementaux de planification urbaine et locale dans l'optique d'une gestion intégrée qui associe le développement économique, le respect des ressources naturelles et le développement d'outils d'étude et de décision.

3 Evaluation

Malgré le nombre grandissant d'initiatives de développement durable prises dans la région méditerranéenne à l'échelle locale, une grande majorité est dans une phase initiale, le plus souvent dans une phase préparatoire de planification, avec très peu d'aboutissements ou de résultats concrets. Cela est attribuable à une série de facteurs énoncés ci-dessous:

- Dans la plupart des sociétés méditerranéennes c'est le secteur public qui est conçu comme fournisseur de services alors que les autres acteurs économiques et sociaux ne sont pas suffisamment présents ou développés pour pouvoir partager la responsabilité et participer à une action sociale coopérative.
- La grande diversité d'arrangements institutionnels existant entre les pays méditerranéens affecte la performance individuelle. Toutefois, la performance concerne principalement l'échelle nationale qui prédomine dans la création de politiques dans tous les pays méditerranéens.
- La plupart des pays méditerranéens ne dispose pas de structures organisationnelles et de ressources financières indispensables pour faire face aux problèmes actuels de développement social et économique.
- La plupart des économies dans la région est toujours dans une étape de développement où la croissance et la restructuration constituent des priorités absolues.
- Dans les cas où les gouvernements locaux ne sont pas suffisamment appuyés par le gouvernement central, les processus de planification et de gestion du développement durable sont très souvent chancelants et fragiles.
- Par ailleurs, les initiatives sont plus nombreuses dans la partie nord de la Méditerranée que dans sa partie sud, reflétant probablement les différences en ce qui concerne l'accès aux fonds, la communication et la diffusion d'informations sur les initiatives prises, ou la souplesse institutionnelle permettant de profiter de nouvelles activités.

Grâce aux agendas 21 nationaux, les pays disposent actuellement d'un cadre et d'un milieu favorisant les actions de développement durable, notamment à travers la promotion de politiques, programmes et plans d'actions décentralisés. Par conséquent, pour accélérer le

processus vers la durabilité il est nécessaire de recentrer les efforts déployés aux échelles internationale et nationale vers la localisation du développement durable. Ce processus devrait inclure de nombreux principes et stratégies, tels que la décentralisation des décisions du niveau national aux autorités locales et l'effort d'assurer la transparence et la responsabilité financière à tous les niveaux gouvernementaux. Il doit aussi inclure une institutionnalisation des principes de durabilité et la création de mécanismes permettant aux collectivités locales d'identifier et de classer les besoins et les priorités de développement, et d'agir de manière organisée et responsable.

Afin de montrer comment les questions de gestion locale peuvent être introduites avec succès dans les politiques de développement durable, les aspects suivants doivent être pris en compte:

- a) Identification des principaux problèmes relatifs à la durabilité dans le contexte local (détenteurs de connaissances).
- b) Justification: Qui est concerné par ces problèmes? Définition des priorités.
- c) Cartographie des acteurs: qui sont les principaux détenteurs d'enjeux (publiques, privés, ONG ou différents groupes d'intérêts).
- d) Formation d'une coalition de partenaires et création de consensus concernant des champs politiques concrets.
- e) Opérationnalisation de tâches maniables.
- f) Mise en œuvre, évaluation et détermination de repères.

Le PAM joue un rôle crucial dans la sensibilisation des gouvernements à ces nouveaux concepts. Il a montré sa capacité d'innovation à l'échelle régionale en entamant des activités qui soutiennent le développement durable, notamment en organisant des réunions (par exemple, l'atelier de Santorin) ou en créant la CMDD comme un mécanisme complémentaire. A travers les activités de la CMDD, les différentes composantes du PAM (CAR) sont impliquées dans les activités de développement durable (réunions, documents de politique générale, etc.) ce qui, en fin de compte, sera profitable aux Parties contractantes elles-mêmes. Par ailleurs, la CMDD constitue une plate-forme solide pour inclure et appuyer des acteurs régionaux autres que les Parties contractantes (ONG, etc.). La CMDD est considérée comme un modèle unique permettant d'engager un dialogue entre les différents acteurs dans les différents domaines associés au développement durable.

4 Faisabilité

La gestion locale et le développement durable sont des questions clés en Méditerranée parce que bon nombre de problèmes écologiques sont hautement localisés et appartiennent à la sphère de la gestion locale, comme par exemple l'urbanisation et le contrôle de la croissance urbaine, la pollution et sa prévention, mais aussi la protection de la diversité biologique, la création d'emplois, etc., qui peuvent relever de la compétence d'agences nationales mais présenter un intérêt spécial à l'échelle locale.

Un effort préliminaire pour rassembler des informations concernant les projets de développement durable en Méditerranée a été fait par le PNUE/PAM dans le document intitulé «Improving the Environment in the Mediterranean: lessons for Sustainable Development» (Athènes, 1999). Les initiatives de gestion locale analysées concernent la planification durable aux échelles urbaine et locale, la gestion des zones côtières et la préservation de la diversité biologique, l'utilisation durable des ressources et les stratégies durables de développement touristique. Bon nombre de cas étudiés sont sujets à la détérioration de l'environnement due à des modèles d'urbanisation inégaux, à un développement incontrôlé du tourisme, à une

agriculture et à des transports non durables qui affectent la qualité du milieu naturel et social et finissent par changer la direction du développement.

L'objet de la plupart des projets recensés dans le secteur de gestion locale – particulièrement ceux promus par les autorités publiques – est l'application des stratégies et critères environnementaux relatifs à la planification urbaine et locale en vue d'aboutir à une gestion intégrée qui contribue au développement économique, au respect des ressources naturelles et au développement d'outils d'étude et de décision.

Certains de ces projets sont promus comme des projets pilotes dans les différents pays ou dans les différentes localités d'un même pays, alors que d'autres constituent des réponses à des problèmes individuels ou à des préoccupations spécifiques. La plupart des cas étudiés se concentrent sur la mise en œuvre de plans de gestion au niveau de la ville ou d'un quartier urbain, tandis qu'un nombre restreint de projets constituent des outils ou des analyses de planification pour les besoins de la gestion de l'environnement dans le secteur public.

La plupart des projets considèrent l'intégration des préoccupations environnementales et socio-économiques comme un des aspects fondamentaux de leur organisation. Il en résulte que la politique de développement économique est associée aux études de la capacité de charge de l'environnement et des impacts causés par les activités nouvellement implantées. Malgré le fait que l'approche plurisectorielle est le plus souvent propre aux projets, l'approche environnementale pluridimensionnelle n'est pas toujours assez forte. De l'autre côté, la perspective intergénérationnelle à long terme n'est pas trop souvent considérée comme une des priorités dans les plans.

Certains des enseignements tirés de ces cas peuvent être résumés comme suit:

- Des consultations et des échanges d'informations insuffisants avec la collectivité locale peuvent aboutir à des conflits avec certains intérêts économiques locaux et donner lieu à des négociations interminables.
- Il importe de promouvoir la coopération entre les différents secteurs dans le but de parvenir à un accord sur les plans prioritaires à l'échelle locale.
- Chaque municipalité devrait étudier les problèmes environnementaux qui lui sont spécifiques et développer sur cette base des stratégies d'occupation du sol et d'aménagement du territoire. Il est possible de redéfinir les stratégies suivant une approche intégrée du développement local.
- Pour être efficace, la gestion locale doit inclure la procédure aussi bien coopérative que démocratique permettant un partenariat fondé sur le consensus et les nouvelles techniques d'évaluation (par exemple, détermination de repères, nouvelles formes de gestion publique) assurant la mise en œuvre de politiques durables.

Le PAM constitue un instrument important susceptible d'apporter des changements et de réaliser des progrès dans le domaine de l'environnement méditerranéen. Parmi ses accomplissements il convient de souligner la sensibilisation à l'importance d'un environnement salubre pour le présent et l'avenir de la Méditerranée et de ses populations, un changement notable de l'attitude à l'égard de la protection de l'environnement et du niveau de décision, la création d'un esprit de solidarité et la prise de conscience de la nécessité d'agir en commun pour assurer un meilleur avenir à la Méditerranée. Comme défini dans le Plan d'action pour la protection du milieu marin et le développement durable des zones côtières méditerranéennes (PAM Phase II), dans l'effort d'atteindre le développement durable, la priorité doit être accordée au renforcement des capacités institutionnelles et à la coordination des politiques aux niveaux aussi bien national que régional, provincial et local, suivant les cas. Dans ce contexte, le PAM et la CMDD devraient assumer un rôle beaucoup plus actif et assister les Parties contractantes

dans le domaine du renforcement des capacités, des communications, de la coopération, de la coordination et de l'intégration aux échelles régionale et locale.

5 Méthodologie

Il y a un certain nombre de besoins et de lacunes dans la planification et la gestion du développement durable à l'échelle locale, qui devraient être abordés au sein d'une initiative régionale (méditerranéenne) de gestion locale et de développement durable, à savoir:

- Les efforts déployés par les organisations internationales et régionales en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique devraient être renforcés et coordonnés pour répondre aux besoins locaux ou municipaux liés au développement durable.
- Des stratégies devraient être introduites pour appuyer les autorités locales et assurer que les activités, plans et programmes municipaux soient concertés et consistants avec les objectifs du développement durable à l'échelle nationale.
 - Concevoir des politiques régionales assurant que les objectifs de développement augmentent la cohésion sociale, avec une analyse préliminaire de la structure spécifique et de la dynamique des collectivités locales, et de leurs caractéristiques sociales, économiques et environnementales.
 - Promouvoir les approches participatives et la création des partenariats, particulièrement avec les gouvernements locaux, au cours de la planification et de la mise en œuvre de projets et programmes.
 - Renforcer les ressources disponibles aux municipalités et autorités locales pour la planification et la gestion du développement durable.
- La collaboration devrait être renforcée afin de s'appuyer sur les initiatives de développement durable existant déjà en région méditerranéenne, ce qui aiderait à éviter les doubles emplois et à ne pas réinventer les méthodologies, les processus et les procédures qui se sont déjà avérés réussis.
 - Etudier les mécanismes de transfert des technologies et du savoir-faire relatifs à l'environnement vers l'échelle locale.
 - Encourager les partenariats entre les organisations régionales pour maximiser la divulgation des enseignements tirés et encourager le partage des expériences et expertises en matière de renforcement des capacités.
 - Encourager la création de réseaux en vue du transfert des expériences et des connaissances relatives au développement durable à l'échelle locale.
- Il faut s'efforcer d'éliminer les différences sur le plan de la compréhension et de la disponibilité des capacités pour la planification et la gestion du développement durable entre les pays des rives nord et du sud du bassin méditerranéen.
- Le rôle de plus en plus important des ONG, particulièrement dans la prise de conscience et la sensibilisation à l'égard des questions et des défis du développement durable, devrait être reconnu et renforcé.
- Promouvoir la diffusion des informations en les rendant facilement accessibles et standardisées, comme les méthodologies de planification et de gestion du développement durable, et ce particulièrement parmi les villes du sud.
- Sensibiliser et améliorer la compréhension et la perception par le biais de programmes d'éducation et d'actions de démonstration.

Le programme devrait être exécuté en deux phases.

Dans la première phase, une analyse préliminaire devrait être faite et les priorités devraient être définies par un Centre support, par exemple le PAP/CAR, qui se chargerait aussi de rédiger des termes de référence pour l'élaboration d'un document initial sur cette question. Deux experts du nord et du sud méditerranéen pourraient être identifiés pour l'élaboration de ce document initial.

Dans la seconde phase, les recommandations proposées devraient être discutées au niveau de la CMDD et des groupes de travail devraient être créés pour aborder les priorités spécifiques. Ces groupes de travail devraient proposer des solutions alternatives concrètes à chaque problème spécifique et faire des suggestions pour la mise en œuvre d'actions sélectionnées. Il est recommandé d'impliquer les experts, les décideurs, les ONG et les représentants des collectivités locales dans les différentes phases de mise en œuvre.

Coûts estimés

Un montant de 150.000 US\$ devrait être prévu pour les frais de base suivants:

- Frais d'organisation des réunions 80.000 US\$ (2 réunions d'experts et un important atelier)
- Frais de voyage 10.000 US\$
- Appui administratif 10.000 US\$
- Rémunération d'experts 50.000 US\$

**Commission Méditerranéenne
du Développement Durable**

*Étude de pré-faisabilité pour la sélection
de nouveaux thèmes*

**DÉSERTIFICATION ET ÉROSION DES SOLS
EN MÉDITERRANÉE**

Septembre 2000

(original anglais)

Étude de pré-faisabilité**DÉSERTIFICATION ET ÉROSION DES SOLS EN MÉDITERRANÉE¹****INTRODUCTION**

La CMDD a établi une liste de nouveaux sujets (questions et thèmes) possibles à partir de laquelle seront retenus ceux qui formeront la base du programme de travail des 4 à 6 années à venir. Cette liste ne comprend pas l'érosion des sols, la sécheresse et la désertification en tant qu'entité distincte. Cependant, ces problèmes sont mentionnés dans le cadre du thème *«Gestion locale et développement durable, l'accent étant mis sur les questions spécifiquement liées aux ...régions désertiques»*, et dans le thème *«Agriculture et milieu rural»* qui spécifie: **«y compris l'utilisation des sols, l'érosion et la désertification»**. De plus, la sécheresse, l'érosion de sols et la désertification sont des questions qui, même si elles n'y sont pas explicitement mentionnées, ne peuvent être éludées dans deux autres des sujets retenus: les catastrophes naturelles et la lutte contre la pauvreté. De fait, l'une des pires catastrophes affectant le Bassin méditerranéen est constituée par la dégradation des sols et la désertification qui comptent au nombre des principales causes de l'extension de la pauvreté, en particulier dans les zones rurales.

Il est reconnu que la dégradation des sols, l'érosion et la désertification constituent un problème économique, social et environnemental majeur. Elles entraînent des pertes de productivité agricole et forestière. À leurs stades les plus avancés, l'érosion des sols et la désertification conduisent à l'abandon des activités agricoles et à l'exode rural. Elles ont des effets sur les ressources en eau douce en réduisant la capacité de rétention de l'eau dans les bassins de captage d'eau et aussi en amont puisqu'elles sont une cause importante de sédimentation. L'érosion des sols et la désertification sont étroitement liées aux pénuries de bois de feu et au déboisement. Elles entraînent au premier chef une progression de la pauvreté dans les régions arides, semi-arides et subhumides sèches et dressent un obstacle majeur au développement durable. La dégradation des sols est l'un des plus graves problèmes de gestion des ressources auxquels soit confronté le monde aujourd'hui.

En dépit du Plan d'action pour la lutte contre la désertification adopté par la Conférence des Nations Unies sur la Convention «désertification» (UNCOD) en 1977, l'érosion et la désertification ont pris une nouvelle ampleur et ont été admises au rang des préoccupations majeures lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992, laquelle a appelé l'Assemblée générale des Nations Unies à mettre en place un Comité de négociation intergouvernemental chargé d'élaborer une Convention relative à la lutte contre la désertification dans les pays subissant une sécheresse et/ou une désertification sévère. La Convention, adoptée en juin 1994, était, en juin 2000, ratifiée par 167 pays. Pourtant, les efforts concertés déployés jusqu'ici par les organisations internationales et les Nations Unies ainsi que par les gouvernements nationaux en vue d'enrayer ou d'inverser les tendances actuelles ont en grande partie échoué.

¹ Le présent rapport est une version condensée et légèrement remaniée de celle présentée par MED Forum pour le PAM/CMDD en coopération avec le Secrétariat.

1. IMPORTANCE

1.1 Dégradation des sols et désertification: une question prioritaire

La superficie des terres du Bassin méditerranéen est estimée à environ 8 millions de kilomètres carrés, dont près de 78% sont fragiles et sujettes à dégradation si elles sont sous culture intensive. Les terres semi-arides (xérosols) représentent 9% des terres du Bassin, et les étendues désertiques 16,8%, principalement situées en Afrique du Nord. Environ 5% sont des sols sableux (régosols) et des sols salinisés impropres à toute culture; 14,4% sont des lithosols sur substrat rocheux, et enfin 32% ont un potentiel pâturable ou forestier. Les 22% restants, principalement des luvisols et des vertisols, ont peu de problèmes; cependant, ayant été intensivement exploités pendant des milliers d'années, ils peuvent être vulnérables à la déclivité du sol, à la rareté de l'eau, aux changements climatiques, à la sécheresse et à une intensification de l'occupation des sols.

Les terres semi-arides, bien que très fragiles, peuvent être cultivées par irrigation et, en fait, l'irrigation a enregistré une extension impressionnante au cours des dernières décennies, notamment dans les pays semi-arides. La plus vaste superficie irriguée et en expansion à cet égard est relevée en Espagne où elle est passée d'environ 1,4 million d'hectares en 1950 à 3,5 millions d'hectares en 1990. En Égypte, elle est passée d'environ 2,6 millions à 3,3 millions d'hectares, en Turquie de 0,9 à 2,3 millions d'hectares, en Syrie de 0,3 à presque 1 million d'hectares, alors qu'en Italie, dont la superficie irriguée occupe le 3e rang en Méditerranée, elle est passée d'environ 2,3 à 3,2 millions d'hectares.

Les facteurs favorisant l'érosion des sols et ceux favorisant la désertification sont, à bien des égards, les mêmes ou du moins très similaires. À vrai dire, l'érosion, quand elle est associée à d'autres phénomènes anthropiques et naturels, est une cause humaine ou une phase intermédiaire vers la désertification.

L'érosion est causée par toute une série de facteurs naturels dont les plus importants sont: les caractéristiques du sol, la topographie - le degré de la pente -, les conditions et changements climatiques ainsi que la quantité de terre dénudée exposée aux éléments. Le sol reste dénudé pour de nombreuses raisons : les champs sont laissés à nu entre la récolte et l'ensemencement, après un déboisement total une période d'exposition précède la plantation et la germination, le sol entre les cultures en rangs est nu, si non paillé.

Le trait fondamental de l'utilisation des sols dans le Bassin méditerranéen est une longue intervention historique, une utilisation agricole prédatrice, des pratiques ayant recours au feu sur les terres forestières et les terres de parcours, le surpâturage, la surexploitation des forêts et des terres agricoles, ainsi qu'une mauvaise gestion de l'eau. Sur ce schéma historique sont venus se greffer de nouvelles méthodes et des techniques modernes d'agriculture intensive qui ont exacerbé et accéléré le processus de détérioration déjà en cours. En plus de l'aridité croissante de l'environnement naturel résultant des conditions historiques, la modernisation de l'agriculture, notamment avec la mécanisation, l'extension des cultures céréalières sur les terres de parcours, les systèmes d'irrigation mal conçus et l'aggravation de la pollution ont accéléré la détérioration des sols.

Dans la région méditerranéenne, la dégradation des sols causée par les interventions naturelles et anthropiques précitées se traduit avant tout par une érosion irréversible, une acidification et une pollution des terres, un tassement du sol, une perte de matières organiques, une alcalinisation et une saturation en eau. L'érosion des sols est aggravée par d'autres

phénomènes sociaux tel que l'abandon des terres ou des phénomènes récurrents saisonniers comme les incendies. Dans la région méditerranéenne, la culture en terrasses est une méthode ancienne et traditionnelle pour accroître la superficie de terre cultivable qui optimise l'utilisation de ressources en eau peu abondantes, augmentant les rendements et réduisant l'érosion sur les versants montagneux. Cependant, l'abandon des cultures de montagne s'accompagne de celui des terrasses, ce qui non seulement accentue et accélère l'érosion mais finit aussi par créer des coulées de boue, notamment lors de fortes pluies survenant à une période inhabituelle de l'année.

Au cours de la dernière décennie, la désertification a été un problème d'environnement prédominant dans les pays du Machrek où la plupart des terres sont ou déjà désertifiées ou vulnérables à la désertification. L'érosion éolienne et l'érosion hydrique sont un problème dans tous les pays du Machrek; au Liban, l'érosion hydrique touche plus de 1 260 hectares. Il est à prévoir que la dégradation des sols se poursuivra si de nouvelles mesures ne sont pas prises. Dans la partie orientale du Bassin, les préoccupations environnementales les plus pressantes sont : les ressources en eau (qualité et quantité); la dégradation du milieu marin et côtier; la dégradation des sols et la désertification; ces trois problèmes sont étroitement intriqués.

Sur la rive Sud de la Méditerranée, plus de 432 millions d'hectares (57% de la superficie totale des terres) sont menacées de désertification. La dégradation de sols est très avancée en dans les marges sahariennes de l'Algérie, dans les régions du Rift oriental et du Haut Atlas au Maroc, et dans les régions montagneuses de Tunisie. Selon des estimations, l'érosion affecte plus de 70% des terres agricoles du Maroc et, chaque année, environ 22 000 ha de terres arables disparaissent. Les activités agricoles, les progrès de la mécanisation, l'extension des cultures sur des terres impropres et le surpâturage se sont soldés par des problèmes persistants dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Selon l'Agence européenne de l'environnement, la dégradation des sols est un problème crucial et grandissant qui touche avant tout la région méditerranéenne en raison de la fragilité de ses conditions environnementales qui la rendent sensible à l'érosion. Environ 115 millions d'hectares, soit 12% de la superficie totale des terres en Europe, souffrent d'érosion hydrique, et 42 millions, soit 4% de la même superficie totale, d'érosion éolienne.

La désertification menace certaines parties de l'Espagne, de la Grèce, du Portugal, de l'Italie, de la France (Corse), de Malte et de Chypre. Les zones touchées ont en commun des traits tels qu'un approvisionnement restreint en eau douce, une grande variabilité spatiale et temporelle des précipitations, des périodes fréquentes et récurrentes de sécheresse.

Le Plan Bleu a estimé, en 1989, que, sur une superficie totale de 166 861 000 ha, 48% étaient affectés par un degré faible, 31,6% par un degré modéré, 18,1% par un degré élevé et 2,3% par un degré extrême d'érosion hydrique.

L'Agence européenne de l'environnement note que les informations sur l'étendue et le degré de gravité de l'érosion des sols et de la désertification sont limitées et appellent une poursuite des études.

Des sécheresses périodiques sont un facteur déterminant de dégradation des terres cultivées et des terres de parcours, notamment dans la partie sud du Bassin méditerranéen. À chaque cycle de sécheresse, la désertification s'accroît. Sécheresse et dégradation du sol sont souvent étroitement liées car la première aggrave la dégradation du sol, et un sol dégradé amplifie les effets de la sécheresse. Pour atténuer les effets de la sécheresse, il convient de lancer des

activités portant sur la prédiction des périodes de sécheresse et destinées à réduire la vulnérabilité de la société et des systèmes naturels à ce phénomène.

Les causes naturelles de la dégradation des sols et de la désertification sont également exacerbées quand se combinent une répartition inéquitable des terres, des méthodes malavisées d'exploitation agricole et des régimes défavorables de propriété foncière et d'occupation des sols, le surpâturage, l'augmentation du cheptel qui entraîne un déclin de la fertilité, d'où un déclin de la productivité et une chute du rendement des cultures. La pauvreté est à la fois une cause et une conséquence de la dégradation des sols et de la désertification, et sa réduction représente donc un enjeu majeur du point de vue de l'utilisation durable des ressources en sols.

La dégradation des sols est exacerbée par des traits spécifiques à l'environnement méditerranéen tels que:

- versants à forte pente;
- pluies torrentielles fréquentes;
- réduction du couvert végétal résultant de l'agriculture intensive, de l'exploitation non durable des forêts, du surpâturage, des incendies, du développement industriel et urbain;
- sols médiocres très sujets à l'érosion;
- périodes de pluie ne concordant avec les périodes de couvert végétal;
- la régression de l'agriculture extensive, durable;
- abandon de terres résultant des bouleversement socio-économiques.

1.2 La CMDD et la question de la dégradation des sols, de la désertification et de la sécheresse

Le chapitre 12 de l'agenda 21, adopté par la CNUED, est consacré à la gestion des écosystèmes fragiles et plus spécifiquement à la lutte contre la désertification et la sécheresse. Il y est relevé que la plupart de ces écosystèmes ont une portée régionale puisqu'ils transcendent les frontières. Il y est également souligné que la dégradation des sols, l'érosion et la désertification sont les résultantes de divers facteurs d'ordre aussi bien naturel qu'anthropique.

Le chapitre 12 indique que, dans la lutte contre la désertification, priorité devrait être accordée à la mise en œuvre de mesures préventives pour les terres qui ne sont pas encore dégradées, bien que l'intervention sur les terres dégradées ne soit pas à négliger. À cette fin, six domaines d'action sont définis, et leur mise en œuvre requiert la participation des collectivités locales, des organisations paysannes, des ONG, des gouvernements nationaux ainsi que d'organisations régionales et internationales. Dans les six domaines d'action définis, l'importance de la coordination et de la coopération régionale et internationale est soulignée.

À leur IXe réunion ordinaire (juin 1995), les Parties contractantes à la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée ont recensé, entre autres actions prioritaires à mettre en œuvre entre 1996 et 2005, celles qui ont trait à la gestion des sols. Plus concrètement, le Plan d'action pour la protection du milieu marin et le développement durable des zones côtières de la Méditerranée (PAM Phase II) énonce comme activités prioritaires:

- ◆ évaluer et surveiller la vulnérabilité des ressources en sols;
- ◆ protéger et conserver les sols par la mise en œuvre de mesures préventives;

- ◆ promouvoir la réhabilitation des terres dégradées et la restauration du couvert végétal;
- ◆ promouvoir des mesures pour lutter contre l'érosion et la désertification;
- ◆ promouvoir l'application de la Convention relative à la désertification.

La fragilité particulière des écosystèmes méditerranéens est soulignée dans l'Agenda MED 21 qui recense 16 tâches spécifiques que doit assumer chaque pays méditerranéen et 5 tâches que doivent entreprendre conjointement les États du Bassin méditerranéen. Ainsi, sur cette question particulière, l'Agenda 21 indique qu'il y a lieu, à l'échelle de l'ensemble des États du Bassin méditerranéen:

- *d'intensifier les investigations scientifiques ayant trait à la paléo-hydrologie de la région et à l'évolution climatique de la zone aride nord-saharienne;*
- *de coopérer à la pleine application, dès leur adoption, des dispositions de la Convention internationale des Nations Unies sur la désertification et des annexes régionales, notamment celles pour l'Afrique (programme sous-régional UMA) et pour la Méditerranée septentrionale;*
- *d'établir des dispositifs méditerranéens sous-régionaux d'intervention d'urgence, en matière d'alimentation animale, notamment en cas de sécheresse sévère mettant en péril la survie du cheptel;*
- *de collaborer pour la mise en œuvre des programmes régionaux intéressant la Méditerranée, tel l'Observatoire du Sahara et du Sahel (accord de Paris, 1992);*
- *d'améliorer l'échange d'informations, de données, d'expériences, par la constitution d'un réseau méditerranéen des centres et instituts de recherche s'occupant des problèmes des zones fragiles (réseau méditerranéen MAB, etc.).*

Plusieurs autres chapitres de l'Agenda MED 21 insistent sur l'importance de la lutte contre la désertification.

Il convient à cet égard de noter l'intérêt du chapitre X consacré à la conception intégrée de la planification et de la gestion des ressources en sols. Il y est relevé dans le préambule que l'on enregistre des pertes de terres allant de 5 à 50 t/ha/an du fait de la très forte érosion, et l'accent est mis sur la nécessité de protéger les sols particulièrement vulnérables du Bassin méditerranéen en bannissant toute surexploitation qui est source de dégradation. Sur la liste des tâches assignées aux États méditerranéens, celles qui suivent sont particulièrement pertinentes en ce qui concerne la dégradation des sols, l'érosion et la désertification:

- *Coordonner leurs politiques d'intensification de la mise en valeur des terres agricoles nécessaires pour faire face aux besoins alimentaires interméditerranéens croissants sans que cela ne se traduise par une dégradation des sols de la rive Sud notamment;*
- *coopérer pour dresser la carte de vulnérabilité des sols méditerranéens et mobiliser les moyens considérables nécessaires pour enrayer les menaces les plus préoccupantes: incendies, **érosion, désertification**, consommation de sols arables par l'urbanisation, salinisation, perte de productivité biologique, notamment en mettant en œuvre une politique foncière destinée à **soustraire définitivement à l'urbanisation les terres agricoles les plus exposées** et en encourageant dans les espaces ainsi protégés des techniques agro-pastorales propices à un développement durable;*
- *coopérer pour rendre opérationnel l'observatoire de l'environnement et du développement méditerranéen, outil privilégié de suivi de l'évolution des terres et des processus de dégradation qui les affectent;*
- *collaborer pour la mise au point de techniques et d'outils de travail du sol mieux adaptés à la nature du sol ainsi qu'au morcellement et au relief très fragmenté des terres.*

Dans leur Déclaration de Barcelone pour un développement durable (novembre 1998), les ONG méditerranéennes prenaient note de l'aggravation de l'érosion des sols dans les pays méditerranéens et proposaient un Plan d'action prioritaire centré sur six grandes questions, dont la lutte contre la désertification.

Le MIO-ECSDE et ses ONG partenaires se préoccupent de l'information et de l'échange de données d'expérience sur cette question importante. En 1999, les ONG méditerranéennes appartenant au réseau MED Forum d'ONG méditerranéennes pour l'écologie et le développement durable ont adopté une Déclaration sur la lutte contre la désertification dans laquelle elles soulignent la nécessité d'une stratégie, à la fois dans le court et le moyen terme, de lutte contre l'érosion et la désertification, dans la perspective d'un développement durable et conformément au cadre de la Convention relative à la lutte contre la désertification et au chapitre 12 de l'Agenda 21.

Les questions de l'érosion des sols, de la désertification et de la sécheresse ont fait l'objet de la réunion «Participation des ONG méditerranéennes aux programmes nationaux de lutte contre la désertification et la sécheresse » (Murcia, juin 2000).

2. ÉVALUATION

L'érosion des sols et la désertification ont un certain nombre d'impacts néfastes aux niveaux environnemental, social, économique et politique, qui s'accompagnent d'autant de coûts correspondants:

- une réduction de la résilience des sols aux pressions naturelles et humaines;
- une réduction de la croissance des végétaux;
- un épuisement des ressources en eaux de surface et souterraines en raison d'un ruissellement accéléré sur le sol et d'une vulnérabilité accrue aux processus de dégradation tels que la contamination, l'acidification, la salinisation;
- une réduction de la production vivrière avec, pour le statut social, économique et sanitaire des populations, de graves implications qui contribuent à la pauvreté et à la malnutrition;
- des effets adverses sur le climat local, régional et mondial: les sols soumis à l'érosion et désertifiés donnent naissance à une poussière atmosphérique qui modifie la diffusion et l'absorption du rayonnement solaire dans l'atmosphère; elle influe aussi sur la température en fonction de l'altitude à laquelle elle est transférée; les sols érodés, arides et désertifiés ont aussi un albédo très augmenté (ce qui signifie qu'il y a une absorption moindre de rayonnement solaire par le sol). Il en résulte un transfert de chaleur moindre à l'atmosphère, ce qui à son tour provoque une subsidence atmosphérique et une diminution des pluies. L'aggravation de l'érosion et de la désertification se traduit par un accroissement de l'albédo. En outre, les terres sèches, les zones érodées et désertiques ne contribuent guère, sinon pas du tout, à la réserve mondiale de dioxyde de carbone. Cependant, elles représentent un espace potentiellement disponible pour différentes formes de culture ou sylviculture. Si des zones dont le couvert végétal est pauvre sont rendues aux cultures, elles peuvent non seulement contribuer à la production d'aliments et de matières premières mais accroître aussi le puits mondial pour les gaz à effet de serre. La faisabilité économique de ce type de projets peut donc présenter plus d'intérêt que les actions proposées pour réduire seulement les émissions de dioxyde de carbone;

- des effets à distance, notamment pollution atmosphérique, inondations, etc.;
- une perte de qualité des paysages;
- une perte de biodiversité;
- dans le cas de terres arides qui ont été à l'origine de cultivars actuels, l'aggravation de l'érosion et de la désertification peut causer la disparition des parentes sauvages des espèces cultivées. L'érosion et la désertification peuvent s'accompagner d'une grave perte de matériel génétique avec des risques croissants pour la sécurité alimentaire future;
- une perte de matières organiques;
- des effets indirects sur le climat régional;
- des effets indirects sur la migration des oiseaux;
- l'érosion des sols affecte tous les secteurs de l'économie en raison de ses effets sur les approvisionnements en énergie et en eau.

La réduction de ces coûts environnementaux, sociaux et économiques représente les avantages tirés d'une stratégie intégrée de prévention et de maîtrise de l'érosion, de la lutte contre la désertification et d'un programme d'atténuation de la sécheresse.

Jusqu'à présent, le problème tend à être perçu comme un problème écologique ou social, ce qu'il est incontestablement. Les plans d'action et les projets ont mis l'accent sur la nécessité d'une utilisation écologiquement durable de la base de ressources naturelles. Bien que cette approche soit correcte, il est manifeste qu'elle est insuffisante. Mettre l'accent sur cette nécessité est une attitude plutôt passive; celle-ci doit être complétée par une réflexion sur les moyens d'aborder le problème dans chaque situation concrète. Une approche économique intégrée est également nécessaire pour traduire concrètement les plans d'action en politiques, programmes, projets, mesures et pratiques de gestion qui puissent gagner le soutien des institutions de financement internationales et des gouvernements nationaux.

Toute une série de mesures doivent être adoptée, et leur efficacité dépend, dans une large mesure, de la coordination et des interactions entre les différentes mesures mises en œuvre. En d'autres termes, les mesures et techniques de lutte contre l'érosion et la désertification interagissent mutuellement en ayant des effets synergiques. Il convient de réaliser une évaluation environnementale, sociale et économique, d'appliquer des mesures de politique économique, sociale et environnementale spécialement conçues, des techniques de planification du développement, ainsi que de mettre en œuvre une surveillance régulière.

La lutte contre la désertification comprend des activités qui relèvent du développement intégré des sols dans les zones arides, semi-arides et subsides sèches; ces activités sont destinées à:

- prévenir et réduire la dégradation des sols;
- réhabiliter en partie les sols dégradés; et
- remettre en valeur les sols désertifiés.

Les acquis des décennies passées et l'évaluation de la situation actuelle indiquent la nécessité:

- de centrer l'attention sur la nécessité d'une meilleure évaluation économique et sociale de la dégradation et de la réhabilitation des sols, de l'érosion, de la désertification et de la sécheresse, de son rôle dans la prise de décision aux niveaux local, national et régional et pour la stratégie de développement durable;

- de s'atteler au problème dans le cadre d'une planification d'ensemble du développement durable; et
- de démontrer comment les techniques d'analyse économique peuvent servir à guider la conception et la mise en œuvre de politiques, programmes, projets et pratiques de gestion des sols en vue de prévenir, enrayer ou inverser le processus de dégradation des sols et de désertification;
- d'amorcer, compléter ou stimuler les efforts actuels visant à créer la base de données et l'information nécessaire à la compréhension de la complexité des problèmes, à déterminer comment l'analyse économique et l'élaboration des politiques peuvent utiliser les informations existantes et cerner les lacunes dans les informations et les connaissances.

Ces efforts doivent s'adresser:

- aux hauts fonctionnaires des gouvernements, agences de coopération et institutions de financement, ainsi qu'aux ONG, en vue d'accroître leur sensibilisation à la gravité des problèmes de dégradation des sols, de désertification et de sécheresse et de montrer le rôle que les politiques en matière économique, de coopération et de technologies peuvent jouer dans leur prévention, leur atténuation ou leur solution;
- aux spécialistes chargés de l'analyse des projets, aux économistes et aux gestionnaires de l'environnement;
- à l'ensemble de la population en vue de la sensibiliser et de lui fournir une information simple et élémentaire pour lui permettre une participation avisée et efficace.

Les programmes et projets destinés à évaluer les processus d'érosion et de détérioration des terres ainsi que ceux qui sont axés sur la prévention de l'érosion des sols et la lutte contre la désertification demandent des ressources financières substantielles. Il importe donc d'accroître le flux de ressources disponibles pour aider les pays méditerranéens menacés par la désertification et confrontés à une détérioration et une érosion graves des terres. Les prêts devraient s'opérer à des conditions de faveur pour deux grandes raisons:

- les projets de conservation des sols, les programmes de lutte contre l'érosion, les projets de réhabilitation et les activités anti-désertification impliquent de longues périodes de gestation et, dans la plupart des cas, les effets bénéfiques ne se font pas sentir sous forme d'un flux de liquidités aisément identifiable et imposable que l'on puisse affecter au remboursement du montant de la dette et des intérêts; et
- la plupart des pays méditerranéens ont des capacités limitées de service de la dette et font même déjà face à des difficultés de remboursement.

Les efforts visant à lutter contre la désertification, à réduire la dégradation des terres, à maîtriser l'érosion des sols et à atténuer les effets de la sécheresse doivent être organisés sur la base des besoins méditerranéens et dans la perspective d'un partenariat méditerranéen. Ils comportent, entre autres éléments:

- Une aide multilatérale et bilatérale, de préférence sur la base de subventions ou de prêts à des conditions de faveur;
- L'octroi d'une assistance technique;
- L'adoption d'une approche régionale;
- l'identification et la mise en œuvre des contrôles et mesures appropriés dans les domaines de l'érosion des sols, de la remise en valeur des terres, des méthodes, techniques et pratiques anti-désertification;

- l'identification, la surveillance continue et l'évaluation des processus d'érosion des sols, de détérioration des terres et de désertification dans le Bassin méditerranéen;
- l'échange d'informations;
- l'harmonisation de la législation.

La coopération et la coordination régionales sont nécessaires; la coordination l'est au niveau politique pour accorder une priorité plus élevée aux activités visant à s'attaquer au problème de la dégradation et de la perte de sols, de la détérioration des terres de parcours, de la désertification, et à atténuer les effets de la sécheresse; mais elle est tout aussi essentielle au niveau opérationnel: des institutions et structures régionales et nationales peuvent être mises en place pour assurer cohérence, coopération et compatibilité des programmes et des projets ainsi que dans l'utilisation des flux de ressources financières. Enfin, la coordination est nécessaire pour l'échange de données et d'informations.

3. FAISABILITÉ

Diverses institutions ont abordé les problèmes des terres arides, de l'érosion et de la désertification. Depuis la Conférence des Nations Unies sur la désertification (UNCOD), le problème a été étudié, bien que d'une manière disparate, des recommandations ont été émises, mais les résultats concrets ont été rares et même décevants, sans que l'on ait été en mesure de mobiliser efficacement l'opinion publique, les décideurs et les institutions financières. Les actions politiques concrètes ont été fort peu nombreuses. Des programmes régionaux ont été conçus et bien qu'ils aient fixé des objectifs relativement réalistes, leur mise en œuvre ne répond pas aux attentes et les résultats sont en grande partie décevants.

Au nombre des efforts consentis, il convient de citer notamment les plans de la Ligue arabe par le biais du Centre arabe pour l'étude des zones arides et des terres sèches (ACSAD) et les initiatives de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement dans le cadre du Comité sur les déserts et terres arides d'Afrique, et l'Autorité intergouvernementale sur la sécheresse et la désertification. Le CAR/PAP de Split a accompli un important travail, bien qu'il soit limité aux zones côtières. Le CAR/TDE, de son côté, a travaillé sur la surveillance et la maîtrise de la désertification ainsi que sur les sources d'information dans ce domaine, en recourant notamment à la télédétection pour l'évaluation de la dégradation des terres. Plusieurs pays procèdent à des études cartographiques, qui sont plus ou moins coordonnées selon les cas. Certaines activités sont entreprises aux niveaux nationaux. L'ensemble de cet acquis devrait être pleinement exploité et développé, mais cela nécessite un effort de coordination.

Aux termes de la Convention des Nations Unies relative à la lutte contre la désertification, les pays méditerranéens qui en sont parties sont tenus d'élaborer des programmes d'action nationaux, ce qui implique la coordination de tous les pays touchés par le phénomène. Il n'a été réalisé jusqu'ici que quelques investigations sur certains sites, et rares sont les lois s'appliquant directement au contrôle de l'impact des activités humaines et de l'utilisation des sols qui ont été promulguées, une forme de protection restreinte étant obtenue indirectement au titre de mesures de lutte contre la pollution de l'eau et de l'atmosphère. Dans toute stratégie de maîtrise de l'érosion, de lutte contre la désertification et d'atténuation des effets de la sécheresse, les aspects suivants sont, entre autres, à prendre en compte:

- Le sol demande à être traité de manière bien individualisée, comme un milieu appelant la même attention que l'eau;

- la coordination et la coopération s'imposent aux niveaux méditerranéen et international, puisque les problèmes des sols, bien que perçus localement, ont des dimensions qui vont bien au-delà des frontières nationales et tendent à revêtir un caractère régional; En outre, la sécheresse et la désertification transcendent les frontières puisque ce ne sont des phénomènes limités à une nation ou un pays;
- Il convient de mettre en place des programmes harmonisés de surveillance des sols similaires à ceux déjà instaurés en certaines parties du monde (par ex. dans l'EU) pour la surveillance des problèmes de pollution de l'eau et de l'atmosphère.

La Convention relative à la lutte contre la désertification constate que cette dernière, ainsi que la sécheresse, sont des problèmes de dimension planétaire n'épargnant aucune grande région, et qu'une action conjointe de la communauté internationale, et donc la coopération et le partenariat internationaux, sont nécessaires pour lutter contre la désertification et/ou atténuer les effets de la sécheresse. Une nouvelle initiative visant à mettre en place un «Système d'information sur la désertification en Méditerranée» a été lancé conjointement en septembre 2000 par l'Agence européenne de l'environnement et la Fondation italienne pour la météorologie appliquée.

Combattre la désertification et atténuer les effets de la sécheresse requièrent des stratégies intégrées à long terme qui soient axées simultanément, dans les zones touchées, sur une productivité accrue des terres, et sur la réhabilitation, la conservation et la gestion durable des ressources en sols et en eau, afin d'assurer de meilleures conditions de vie.

4. MÉTHODOLOGIE

Il conviendrait d'entreprendre diverses activités au titre d'un programme régional méditerranéen pour la maîtrise de l'érosion, la réhabilitation des sols dégradés, la lutte contre la désertification et l'atténuation des effets de la sécheresse. La plupart des tâches requises ont déjà été passées en revue. Les sujets suivants peuvent être examinés:

- ♦ l'évaluation des ressources nécessaires pour atteindre des objectifs minimaux;
- ♦ l'analyse des mécanismes existants qui peuvent servir à financer des programmes méditerranéens sur l'érosion des sols, des activités anti-désertification et d'atténuation des effets de la sécheresse;
- ♦ l'exploration des possibilités de subventions ou de prêts à des conditions favorables de la part de sources bilatérales, au sein ou en dehors du Bassin méditerranéen;
- ♦ l'évaluation des possibilités de réduction du processus de désertification, notamment dans le cadre de projets de reboisement financés par des prêts ou des conversions de créances en investissements écologiques;
- ♦ les mécanismes existants et les propositions de nouveaux mécanismes de renforcement de la coopération et de la coordination dans des activités portant directement sur la gestion de sols, la maîtrise de l'érosion, la lutte contre la désertification et l'atténuation des effets de la sécheresse dans le Bassin méditerranéen;
- ♦ le rôle des ONG dans les activités de lutte contre l'érosion et la désertification et d'atténuation des effets de la sécheresse;
- ♦ les méthodes et mécanismes de mobilisation des ressources nationales;
- ♦ la recherche en matière de technologies potentielles de lutte contre l'érosion et la désertification, et le transfert aux pays méditerranéens de ces technologies à des conditions avantageuses;
- ♦ l'inventaire des moyens de financement de programmes consacrés à tous les aspects précités;

- ♦ une étude de faisabilité sur la création d'une Institution méditerranéenne indépendante pour le financement de programmes, projets et activités en matière de contrôle de l'érosion, de réhabilitation des terres dégradées, de lutte contre la désertification et d'atténuation des effets de la sécheresse;
- ♦ l'état des connaissances concernant la gestion des terres arides dans le Bassin méditerranéen;
- ♦ l'inventaire des mesures juridiques, politiques et instruments économiques appliqués dans Bassin méditerranéen concernant l'érosion, la réhabilitation de sols dégradés, la désertification, la sécheresse;
- ♦ l'inventaire et le classement typologique des processus de dégradation des sols, d'érosion et de désertification dans le Bassin méditerranéen;
- ♦ l'évaluation de la dimension réelle des phénomènes de désertification et d'érosion dans le temps et l'espace, en se fondant sur des approches synoptiques et homogènes, déjà appliquées avec succès dans le cadre de projets pilotes ou de démonstration, dans l'ensemble des pays méditerranéens;
- ♦ la surveillance et le contrôle de l'évolution des principaux phénomènes de désertification et de dégradation des sols;
- ♦ la conception de mesures et de politiques aux niveaux méditerranéen et national;
- ♦ la création et la tenue à jour d'un système de bases de données sur l'érosion et la dégradation de sols dans le Bassin méditerranéen.

Ces tâches peuvent être entreprises en créant des groupes d'experts restreints pour chaque sujet spécifique. Cependant, un ou plusieurs document de base qui fourniraient une toile de fond à la discussion seraient établis au préalable pour chaque sujet. En fonction du thème, l'information de base serait préparée par le PAM, par les Centres d'activités régionales qui ont compétence directe sur le sujet examiné, par une institution méditerranéenne ou un projet conjoint entre plusieurs centres de recherche méditerranéens. Dans certains cas, des consultants pourront être recrutés pour élaborer le document de base. L'aspect important à prendre en compte est que ces activités devraient avoir un contenu pragmatique: les documents à préparer devront inclure des alternatives concrètes pour s'attaquer à des problèmes spécifiques et le groupe d'experts formuler des propositions précises pour la mise en œuvre des actions qui auront été retenues. Il serait bon que les responsables politiques et les décideurs s'impliquent activement dans la préparation des documents de base et dans les réunions des groupes d'experts.

**Commission Méditerranéenne
du Développement Durable**

*Etude de pré-faisabilité pour la sélection
de nouveaux thèmes*

ENERGIE ET TRANSPORTS

septembre 2000

Etude de pré-faisabilité**Energie et transports¹****A) Le secteur de l'énergie et le secteur des transports : deux secteurs fondamentaux pour les pays Méditerranéens.**

Le rapport du Plan Bleu sur le thème « Energie et Environnement » publié en 1993, ainsi que les études plus récentes de l'Observatoire Méditerranéen de l'Energie (OME) ont bien montré l'importance majeure du secteur de l'énergie et du secteur des transports pour les pays Méditerranéens.

L'énergie est indispensable au développement économique et social, et le niveau de consommation est étroitement lié à la valeur du PNB. La consommation d'énergie se répartie à part quasiment égale entre les secteurs industriel, résidentiel et des transports. Evidemment, il est très important de promouvoir les technologies les plus modernes et économes en énergie dans tous les secteurs.

Les pays Nord-Méditerranéens ont des consommations énergétiques importantes : 600 Millions de tep (tonne équivalent pétrole) en 1998, du fait de leur niveau élevé de développement économique pour une population d'environ 200 Millions d'habitant. Ces pays ayant très peu de réserves d'hydrocarbures dépendent beaucoup des pays d'Afrique du Nord et du Golfe pour leur approvisionnement en pétrole et en gaz naturel.

Par contre, dans les pays du Sud et de l'Est Méditerranéen, les consommations d'énergie sont plus faibles : 213 Mtep/an (pour une population supérieure : 230 Mhab) du fait du PNB relativement peu élevé mais elles sont en forte croissance du fait de la croissance démographique, du développement économique et de l'amélioration du niveau de vie des populations.

Par ailleurs, plusieurs pays Sud Méditerranéens : l'Algérie, la Libye, l'Egypte et la Syrie, sont d'important producteurs et exportateurs de pétrole et de gaz naturel qui constituent pour eux une source majeure de revenus (95% des exportations de l'Algérie et de la Libye).

Il faut également souligner l'importance du secteur électrique car l'utilisation de l'électricité augmente dans tous les pays que ce soit dans le secteur industriel (moteurs, nouveaux process) ou dans le secteur résidentiel (appareils électro-ménagers, climatisation, etc).

La demande électrique a atteint 1110 Twh (Milliards de kwh) en 1998 dans les pays Nord Méditerranéens et 302 Twh dans les pays du Sud et de l'Est où la consommation par habitant est plus faible mais est en forte croissance (de l'ordre de 5% par an). ; dans ces pays , il est prévu un doublement de la consommation d'électricité à l'horizon 2010 d'où des projets très importants de centrales électriques.

La production d'électricité constitue un enjeu majeur pour les pays Méditerranéens du fait de l'ampleur des investissements nécessaires à la construction des centrales de production électrique et aux choix des options possibles : centrales nucléaires, au charbon, au gaz naturel ou utilisant les énergies renouvelables.

Ces différents types de centrales ont des impacts plus ou moins importants sur l'environnement, tout particulièrement en ce qui concerne le niveau des émissions de CO₂. Du fait de la disponibilité à bon marché de gaz naturel dans les pays du Sud et de l'Est

¹ Étude préparée pour le PAM/CMDD par l'Observatoire Méditerranéen de l'Énergie en coopération avec le CAR/BP

Méditerranéens, les centrales utilisant le gaz naturel sont actuellement celles qui permettent de produire l'électricité au moindre coût et de plus elles ont des émissions de CO₂ plus faibles que des centrales au fioul ou au charbon ; c'est pourquoi les gouvernements et les compagnies électriques privilégient dans ces pays la construction de ces centrales au gaz naturel.

En ce qui concerne l'utilisation des énergies renouvelables pour la production d'électricité, les technologies disponibles utilisant l'énergie solaire, éolienne ou la biomasse conduisent à un coût de production encore très élevé, même dans les sites les plus favorables ; ces technologies sont donc plutôt utilisées pour la production décentralisée d'électricité dans les zones rurales isolées.

L'utilisation de l'énergie a un impact sur l'environnement du fait en particulier des émissions dans l'atmosphère liées à la combustion des combustibles fossiles ; si l'utilisation de technologies performantes et la promotion du gaz naturel ont permis de minimiser les émissions de NO_x et de SO₂, il reste le problème des émissions de CO₂, qui contribue à l'effet de serre. Il s'agit là d'un problème au niveau mondial et qui n'est donc pas spécifiquement Méditerranéen. L'enjeu est donc de promouvoir les technologies les plus performantes et économes en énergie.

En ce qui concerne le secteur des transports, il joue un rôle fondamental dans les pays Méditerranéens que ce soit pour le transport dans les villes ou pour le transport interurbain, en particulier le transport de marchandises.

Il faut souligner la croissance spectaculaire ces dernières années du parc de véhicules dans les pays Méditerranéens, que ce soit au Nord mais aussi de plus en plus dans les pays du Sud et de l'Est du fait de l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages. Le nombre total de véhicules en circulation est de 87 Millions, ce qui est considérable, dont 77 Millions au Nord et près de 10 Millions au Sud et à l'Est.

L'équipement des ménages en voiture particulière est une tendance lourde, quasiment tous les ménages étant équipé au Nord et seulement 1 sur 10 en moyenne dans les pays du Sud et de l'Est, mais ce chiffre est en forte croissance du fait de la hausse du niveau de vie dans ces pays.

Ceci pose le problème de la congestion dans les villes et de la pollution atmosphérique due au grand nombre de véhicules dans les centres urbains. Dans l'ensemble des pays Méditerranéens, et tout particulièrement au Sud et à l'Est, il y a un manque de transports en commun car les autorités locale manquent de moyens pour développer et financer les infrastructures nécessaires.

En ce qui concerne les transports interurbains, il y a très peu d'infrastructures ferroviaires et donc une concentration du transport de marchandises par camions, ce qui amène des consommations énergétiques élevées et une saturation des axes routiers.

Le développement du secteur énergétique et du secteur des transports, tout en préservant l'environnement, est donc une priorité pour les pays Méditerranéens.

Les actions à entreprendre ont d'ailleurs été déjà identifiées tant par les organisations internationales, que les gouvernements et l'industrie. Ces actions se heurtent toutefois au manque de moyens financiers dans les pays du Sud et de l'Est Méditerranéens.

B) Les enjeux du point de vue du développement durable.

Le défi à relever pour les pays Méditerranéens est le suivant : assurer la production et la distribution d'énergie pour satisfaire les besoins de l'industrie et des populations et d'autre part protéger l'environnement et tout particulièrement minimiser les émissions de CO₂.

Les études de l'OME ont bien montré les enjeux liés à la croissance attendue de la consommations d'énergie dans la région Méditerranéenne du fait du développement économique et social ; les gouvernements ont en effet les objectifs suivants :

- Assurer une production suffisante d'énergie et d'électricité pour satisfaire les besoins des populations.
- Pour les pays exportateurs de pétrole et de gaz, maintenir un niveau élevé de production pour développer les exportations.
- Renforcer les infrastructures pour augmenter les échanges internationaux d'hydrocarbures et d'électricité.
- Développer les réseaux de distribution de gaz naturel et d'électricité dans les zones urbaines et aussi rurales.

Les infrastructures à mettre en œuvre constituent un enjeu majeur pour le développement économique et social de ces pays et les gouvernements cherchent à promouvoir les solutions technologiques ayant le moindre coût, tout particulièrement pour la production d'électricité.

Ceci explique que l'utilisation du gaz naturel pour la production d'électricité et aussi pour les usages thermiques dans l'industrie ou le résidentiel se développe très rapidement car le gaz naturel constitue une ressource énergétique abondante et bon marché dans la région Méditerranéenne.

Les gouvernements cherchent également à minimiser les impacts sur l'environnement, liées à la combustion de combustibles fossiles, d'où des stratégies visant à la promotion des économies d'énergies, du gaz naturel (qui a un faible impact sur l'environnement) et des énergies renouvelables.

Il faut souligner à ce propos la rapide croissance des émissions de CO₂ qui, en 1998, ont atteint 350 Millions de tonnes de carbone (Mtc) dans les pays du Nord (du Portugal à la Grèce) et 140 Mtc dans les pays du Sud et de l'Est ; une étude récente montre que le niveau d'émissions de CO₂ dans les pays du Sud et de l'Est devrait doubler d'ici 2020, du fait de la croissance de la consommation d'énergie, pour atteindre 280 Mtc. Ceci montre bien les enjeux liés à la diminution de la croissance des émissions de CO₂ dans la région afin de pouvoir lutter contre l'effet de serre.

Dans le domaine des transports, il est urgent de promouvoir les transports en commun ainsi que les véhicules « propres » (véhicules à faible consommation ou utilisant des combustibles tels que les GPL ou la gaz naturel). Ceci permettrait de réduire la demande énergétique dans le secteur des transports et limiterait la pollution atmosphérique dans les villes.

La contrainte majeure pour la mise en œuvre dans les pays du Sud et de l'Est des projets nécessaires au développement durable est l'ampleur des financements nécessaires.

Une étude récente de l'OME a montré que les investissements nécessaires pour la production , le transport et la distribution d'énergie et d'électricité pour la décennie 2000-2010 dans les pays du Sud et de l'Est s'élèvent à près de 200 milliards d'Euros. Ceci montre bien l'ampleur des besoins financiers. Il faudrait donc privilégier les investissements liés à la maîtrise des consommations et à la diffusion des technologies les plus performantes pour la protection de l'environnement.

Face à la croissance attendue des consommations d'énergie, il est très important de promouvoir les technologies économes en énergie dans tous les secteurs consommateurs.

La mise en œuvre de ces actions représente un programme très ambitieux pour les pays méditerranéens

C) Les caractéristiques du développement du secteur de l'énergie et du secteur des transports, et les stratégies mises en œuvre.

C1) le secteur de l'énergie

Les consommations d'énergie dans les pays Méditerranéens ont augmenté de 390 Mtep en 1970 à 813 Mtep en 1998, ce qui montre la forte croissance du secteur . La consommation est concentrée à 75% dans les pays du Nord, mais les consommations croissent fortement dans les pays du Sud et de l'Est, où les consommations risquent d' augmenter de 213 Mtep en 1998 à plus de 380 Mtep en 2010, selon les prévisions nationales, ce qui montre bien l'ampleur des besoins.

Les gouvernements cherchent à assurer l'approvisionnement énergétique au moindre coût tout en protégeant l'environnement.

Les actions mises en place par les gouvernements ont donc été les suivantes :

- Libéralisation du secteur énergétique pour favoriser les investissements internationaux.
- Appels d'offres pour l'exploration et la production d'hydrocarbures dans de nouvelles zones.
- Développement de la production et de la distribution de l'électricité.
- Promotion de la distribution et de l'utilisation du gaz naturel.
- Programmes pour l'utilisation des énergies renouvelables.
- Programmes pour l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Des partenariats importants ont été développés dans le secteur des hydrocarbures et le secteur de l'électricité pour la mise en œuvre de grand projets.

La coopération internationale a également joué un rôle pour soutenir les programmes de maîtrise de l'énergie et de promotion des énergies renouvelables dans les pays du Sud et de l'Est Méditerranéens ; toutefois, les programmes engagés jusqu'à présent dans les pays du Sud et de l'Est pour promouvoir les économies d'énergie et les énergies renouvelables sont relativement limités, faute de moyens financiers adéquats.

En ce qui concerne plus spécifiquement le rôle de la Commission Européenne dans le cadre du partenariat Euro-Méditerranéen (processus de Barcelone), un forum de coopération entre les Ministères de l'Energie a été mis en place afin d'identifier les actions à entreprendre.

Ces actions portent sur le cadre légal et institutionnel pour le secteur de l'Energie, le développement des interconnexions de réseaux énergétiques, et la maîtrise de l'énergie. Des actions de formations et des études sont ainsi en cours de lancement avec l'aide du programme MEDA pour un montant de 10 millions d'Euros sur deux ans. Ce montant est toutefois très modeste comparé aux besoins.

En parallèle, la BEI accorde des prêts pour des projets énergétiques dans les pays du Sud et de l'Est Méditerranéen, pour un montant d'environ 300 millions d'Euros par an, ce que est

également modeste comparé aux besoins d'investissements du secteur énergétique dans ces pays.

Enfin, en ce qui concerne les énergies renouvelables, la CE, dans le cadre du programme MEDA, a accordé un don de 10 millions d'Euros pour un programme pilote d'électrification rurale avec le photovoltaïque dans le nord du Maroc. Il faut noter à ce sujet que le potentiel de l'électrification rurale avec le photovoltaïque pour les populations rurales isolées au Maghreb est estimé à 500.000 foyers, ce qui nécessiterait un investissement de plus de 500 millions d'Euros. Les gouvernements français, allemands et espagnols ont également soutenus des projets de développement du photovoltaïque dans les pays Sud Méditerranéens mais les budgets étaient très modestes comparés aux besoins.

Le GEF a aussi soutenu certains projets pour promouvoir la maîtrise de l'Energie en Egypte, Palestine et Syrie (financement d'environ 10 millions de \$ au total) ainsi que le développement du photovoltaïque au Maroc (5 millions de \$) et une centrale solaire pour la production d'électricité en Egypte (50 millions de \$).

Toutefois, les financements nationaux et l'aide internationale pour les programmes de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables restent très modestes dans les pays du Sud et de l'Est Méditerranéens ; il reste donc à engager et financer des programmes importants. Il faudrait en effet :

- 1) Entreprendre de véritables programmes de maîtrise de l'énergie dans tous les secteurs consommateurs avec des moyens adaptés.
- 2) Promouvoir l'utilisation du gaz naturel, en particulier pour les secteurs industriels, résidentiels et des transports (véhicules au gaz).
- 3) Mettre en œuvre des programmes de développements des énergies renouvelables avec un cadre institutionnel adapté et des schémas de financement.

La mise en œuvre du protocole de Kyoto pourrait en particulier être un catalyseur car ces actions contribueraient à la réduction de la croissance des émissions de CO₂.

Pour les pays du Nord de la Méditerranée, les objectifs liés à la mise en œuvre du Kyoto sont ambitieux (en 2010, par rapport à 1990, stabilisation des émissions de CO₂ en France, réduction de % en Italie, Espagne, Grèce) et ces pays devront donc mettre en place des politiques avec des moyens adéquats pour promouvoir l'efficacité énergétique, le gaz naturel et les énergies renouvelables.

Quant aux pays du Sud et de l'Est, ils ne sont pas engagés par une réduction de la croissance de leur émission de CO₂ mais ils pourraient bénéficier d'un aspect du protocole de Kyoto : le mécanisme de développement propre, qui permet à des pays développés d'aider des pays en développement pour mettre en œuvre des projets permettant de limiter les émissions de CO₂.

Les modalités pour la mise en œuvre de ce mécanisme de développement propre n'ont pas encore été définies et il n'est pas encore possible de savoir quel sera son impact sur les pays du Sud et de l'Est Méditerranéens, mais il s'agit là d'un domaine où la coopération entre les pays Méditerranéens devrait être développée.

De toute façon, il est clair que des moyens très importants devraient être engagés rapidement dans les pays Méditerranéens pour assurer un développement durable ; le financement de ces programmes pourrait provenir en partie de taxes sur la consommation d'énergie.

Il est aussi important de souligner que des associations ont été créées au niveau Méditerranéen pour promouvoir la coopération dans le secteur énergétique : l'OME qui regroupe les entreprises du secteur et dont l'équipe de recherche est basée à Sophia Antipolis et MEDENER qui regroupe les Agences de Maitrise de l'Energie et dont le secrétariat est assuré en alternance par une Agence.

C2) Le secteur des transports

Le secteur des transports a un rôle clef dans le développement des pays Méditerranéens ; il se caractérise par la multiplicité des acteurs qui influent sur l'évolution de ce secteur : gouvernements, collectivités locales, entreprises de transport et bien sur les individus eux mêmes par le choix de leur mode de transport avec la priorité accordée à la voiture individuelle dès que le pouvoir d'achat le permet.

L'évolution du parc de véhicules dans les pays Méditerranéens montre que les populations , et aussi les gouvernements, ont privilégié le développement de la voiture pour le transport des passagers et le camion pour le transport de marchandises. Déjà, l'équipement des ménages en voiture est arrivé à saturation dans les pays Nord Méditerranéens et le taux d'équipement est en croissance rapide dans les pays du Sud et de l'Est.

Les problèmes rencontrés ont déjà été analysés tant par les gouvernements que par les autorités locales et les populations elles mêmes.

Dans les villes, on assiste à un manque de transports en commun, ce qui contribue à la croissance des déplacements par voiture (y compris les taxis) ; ceci amène une congestion du réseau routier et une pollution très importante dans la plupart des villes de la région.

Les municipalités sont conscientes du problème mais ne disposent pas de moyens financiers importants pour développer et construire des infrastructures de transports en commun de qualité : réseaux de bus, tramways, métros. Plusieurs capitales ont commencé à construire des métros mais le nombre de lignes reste très insuffisant.

Face à ce défi du développement des transports urbains, qui ne fera que s'amplifier du fait de la croissance des populations urbaines, les municipalités et les gouvernements ont identifiés les actions à mener :

- Planifier les nouveaux quartiers urbains en prenant en compte les aspects liés au transport
- Réaliser les infrastructures nécessaires pour les transports en commun (réseaux de bus, tramways, métros).
- Apporter une aide financière aux compagnies de transports en commun
- Informer les populations et les inciter à utiliser les transports en commun
- Promouvoir les véhicules propres en instituant le contrôle des moteurs et en incitant à l'utilisation des véhicules au gaz ou électriques

Ces actions ne peuvent réussir que dans le cadre d'un partenariat entre les collectivités locales et les gouvernements afin de disposer de l'appui politique et des ressources financières nécessaires.

En ce qui concerne les transports inter urbains, il est nécessaire de promouvoir le transport par le train, ce qui est rendu très difficile dans les pays du Sud et de l'Est car le réseau ferré y est très limité. Il faudrait engager des programmes ambitieux pour développer un réseau ferré qui permette de répondre aux besoins de transports entre les grandes villes des pays du Sud et de l'Est Méditerranéens . Ceci se heurte toutefois à l'ampleur des investissements nécessaires.

D) Quel objectif pour la CMDD ?

Il est clair que le développement du secteur de l'énergie et du secteur des transports représentent un enjeu majeur pour le développement durable des pays Méditerranéens. Concernant le rôle possible de la CMDD, il faut bien évidemment éviter de dupliquer des études ou plans d'action existants.

Le plan d'action pour le secteur de l'énergie approuvé par la Commission Européenne et les Ministres de l'Energie des pays Euro-Méditerranéens comporte un volet sur la protection de l'environnement, et mentionne les actions nécessaires; toutefois, il reste à mettre en œuvre ces actions avec des financements adéquats.

De même pour le secteur des transports, les actions à mettre en œuvre ont déjà été identifiées, mais il est difficile de les engager faute de moyens.

Le rôle de la CMDD pourrait être d'analyser les mécanismes de financement possible pour ces actions et de favoriser la prise de décisions par les gouvernements et les organisations internationales.

La CMDD pourrait aussi suivre de près les négociations et la mise en œuvre du protocole de Kyoto dans la région Méditerranéenne qui devrait constituer un catalyseur pour la coopération Nord-Sud dans le domaine des technologies énergétiques, de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables.

E) Proposition d'une méthode de travail

Il est proposé de mettre en place un petit groupe de travail comprenant des représentants de différents pays et acteurs concernés : Ministères de l'énergie, des transports et de l'environnement, agences et industrie, afin d'identifier les modalités possibles pour le financement et la mise en œuvre des actions nécessaires au développement durable des pays Méditerranéens dans les secteurs de l'énergie et des transports.

Le programme de travail pourrait être le suivant :

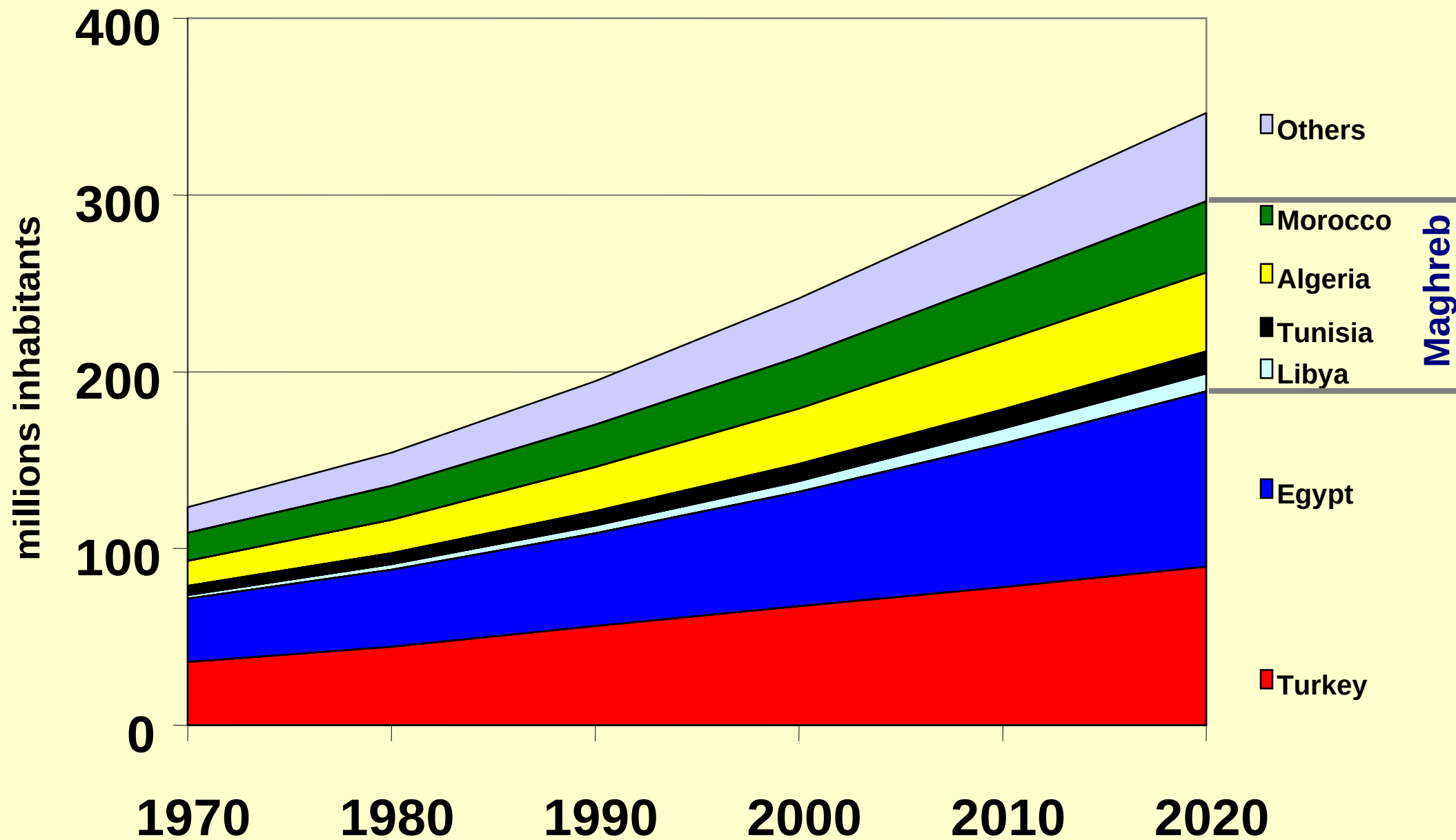
- 1) Identification des actions déjà engagées et des acteurs impliqués.
- 2) Analyse des besoins pour la décennie à venir et des financements nécessaires
- 3) Etude des mécanismes de financement possibles : rôle des gouvernements, des autorités locales, de l'industrie, de la coopération internationale
- 4) Suivi des négociations sur le protocole de Kyoto et perspectives pour la mise en œuvre de projets dans la région Méditerranéenne

Afin d'assurer l'efficacité de ce groupe de travail, il semble préférable d'avoir un petit nombre de membres et qui auraient des compétences complémentaires. Dans un premier temps, il faudrait faire la synthèse des études existantes et tirer le bilan de l'évolution de la situation ces dernières années.

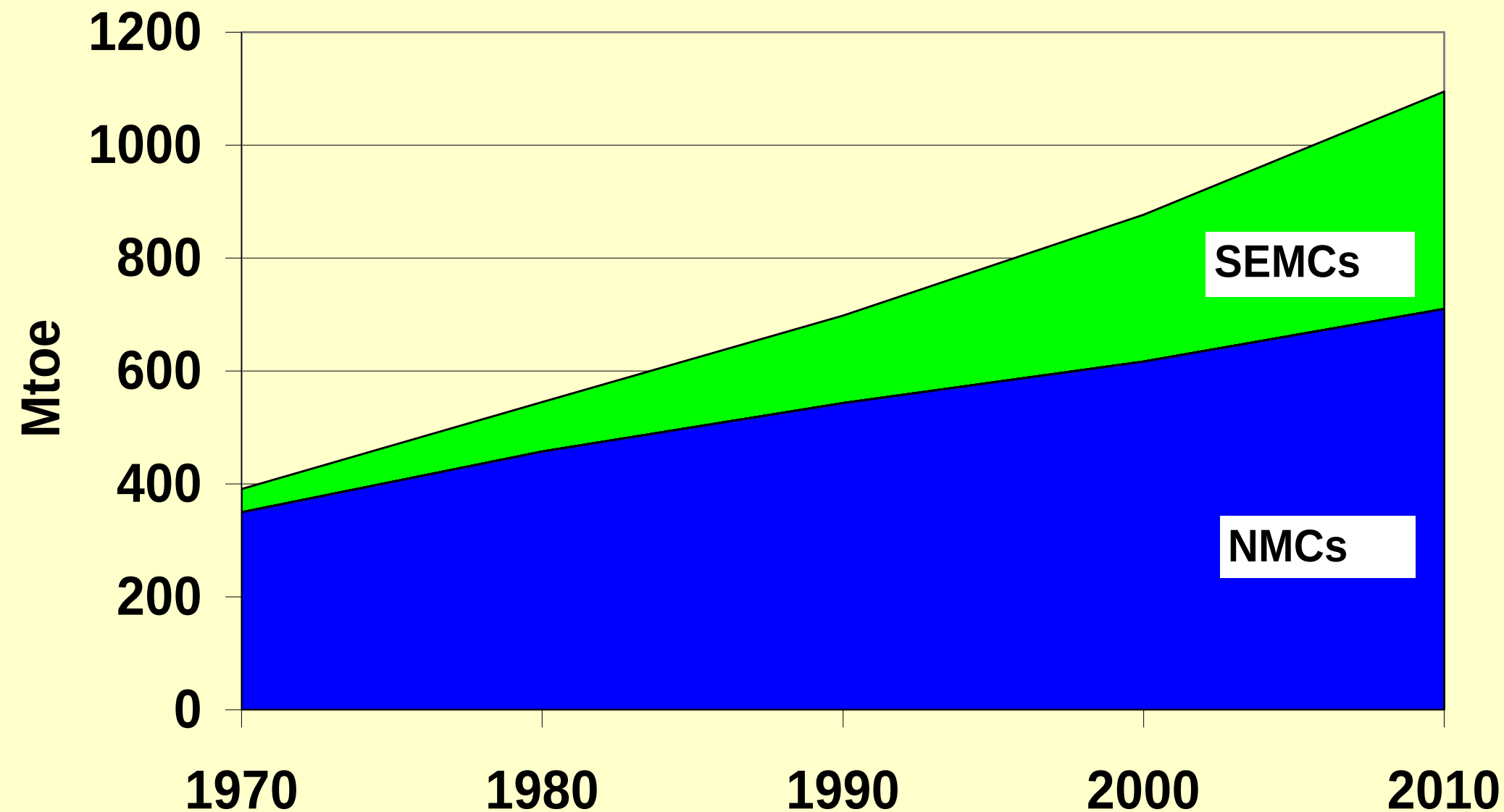
Afin d'assurer le succès des travaux et surtout de leur impact au niveau des gouvernements il apparaît essentiel que des représentants des Ministères chargés de l'environnement et du secteur de l'énergie participent au groupe de travail.

Demography by Country in the SEMCs

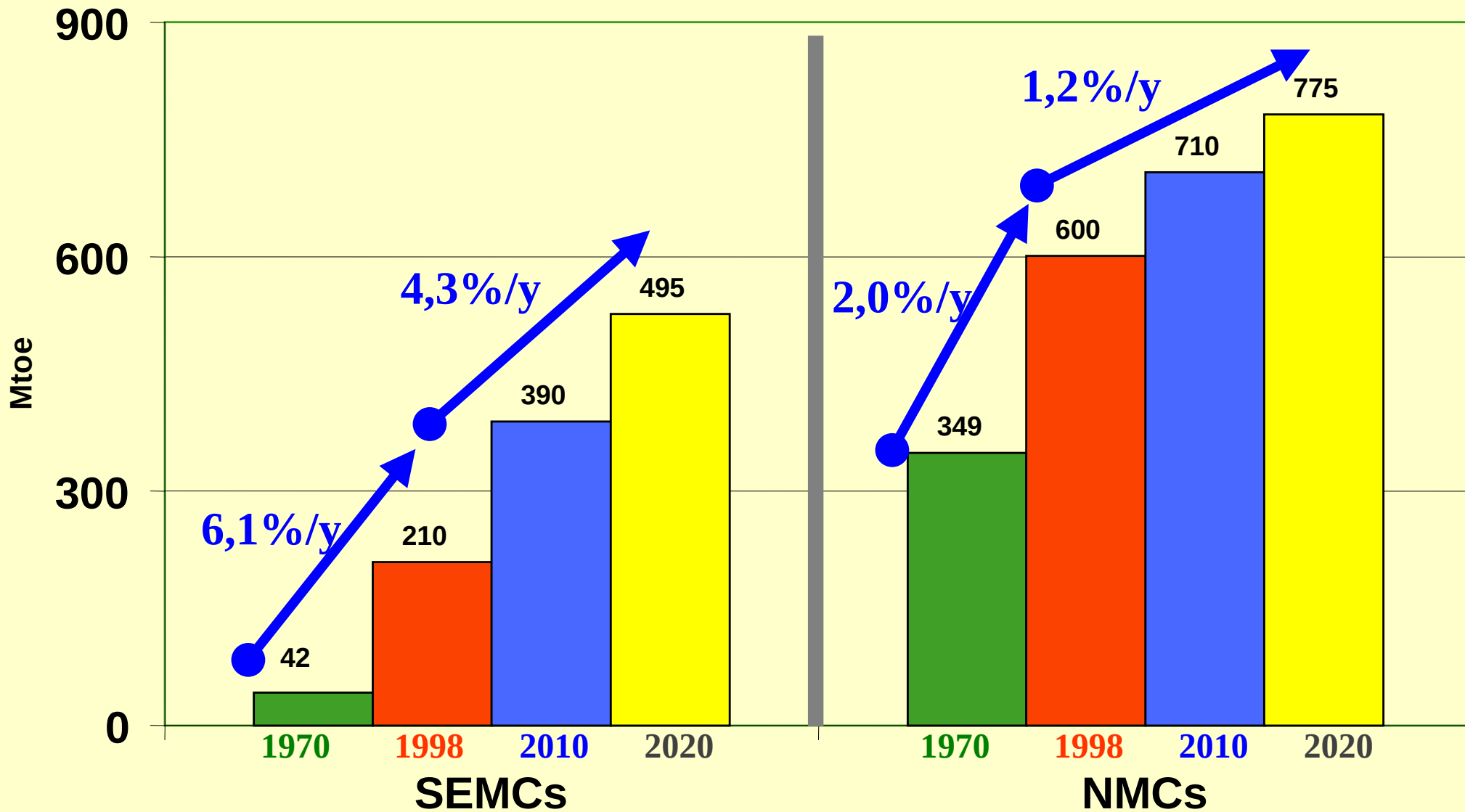
2



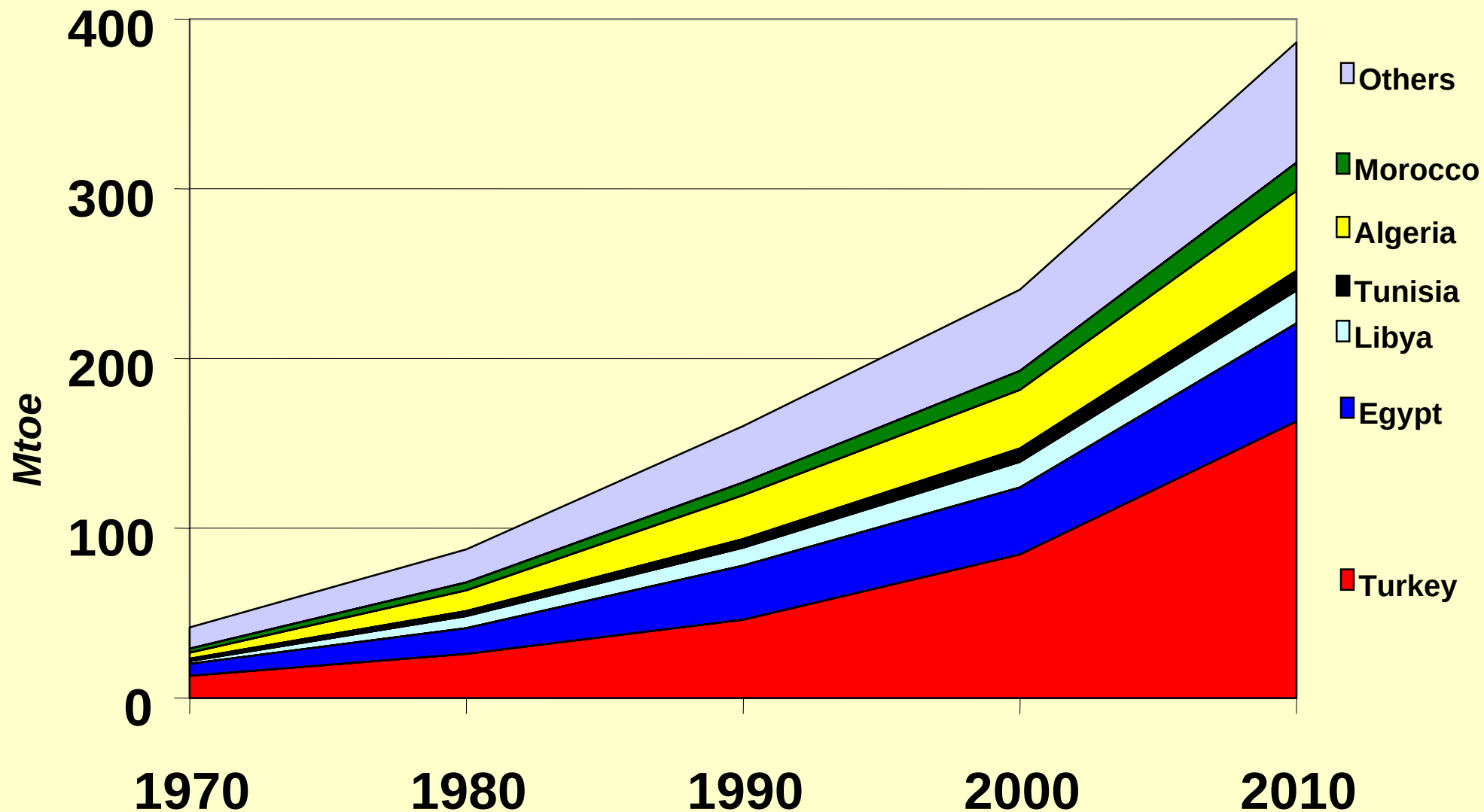
Energy Demand in the Mediterranean Basin



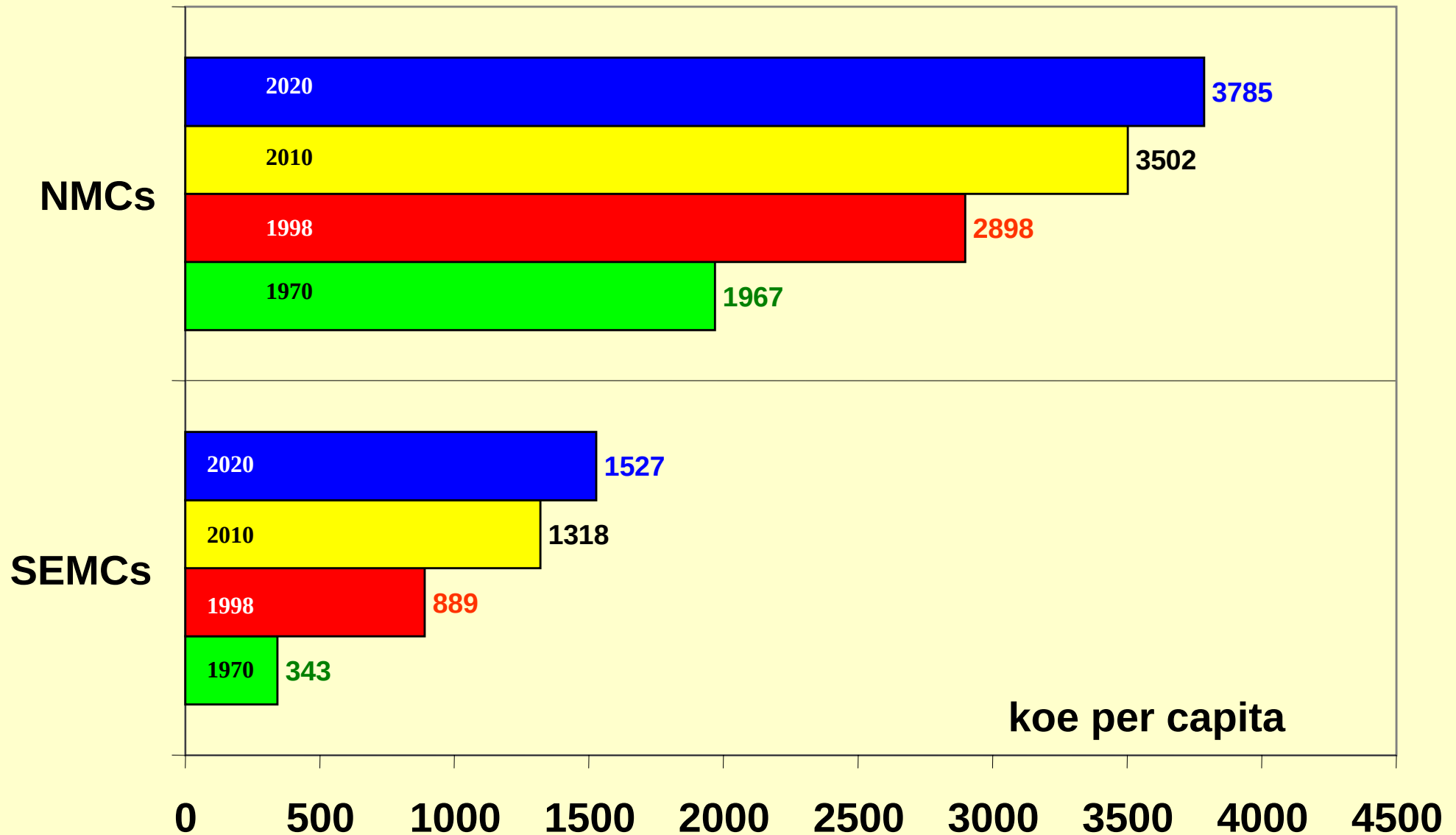
Energy Consumption Growth in the Mediterranean



Primary Energy Demand in the SEMCs



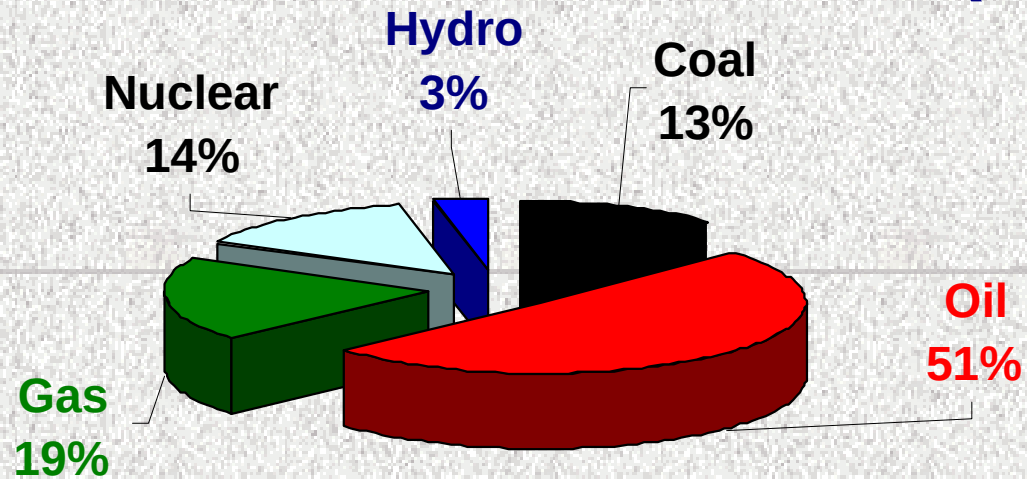
Primary Energy Consumption per Capita in the Mediterranean (koe per capita)



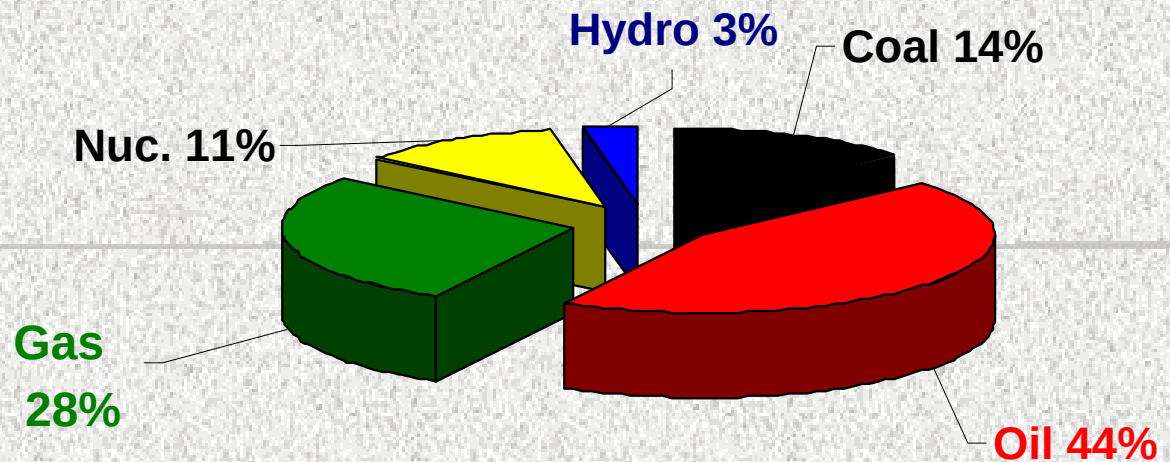
Energy Share by Source in the Mediterranean Energy Balance

7

1998 (810 Mtoe)



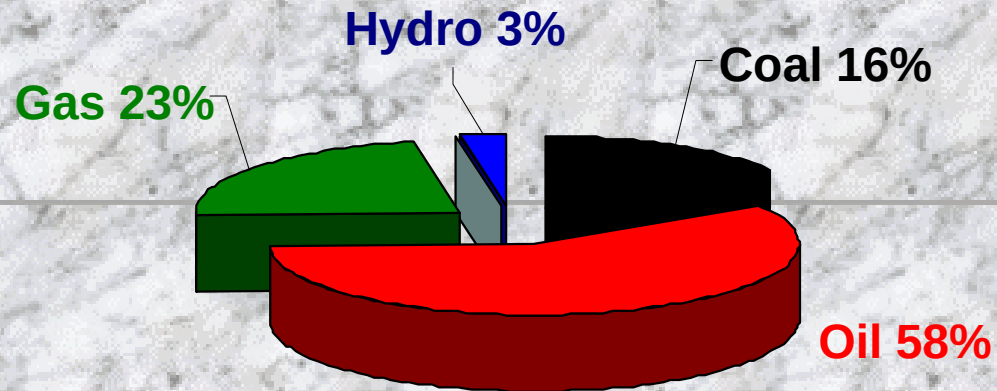
2010 (1100 Mtoe)



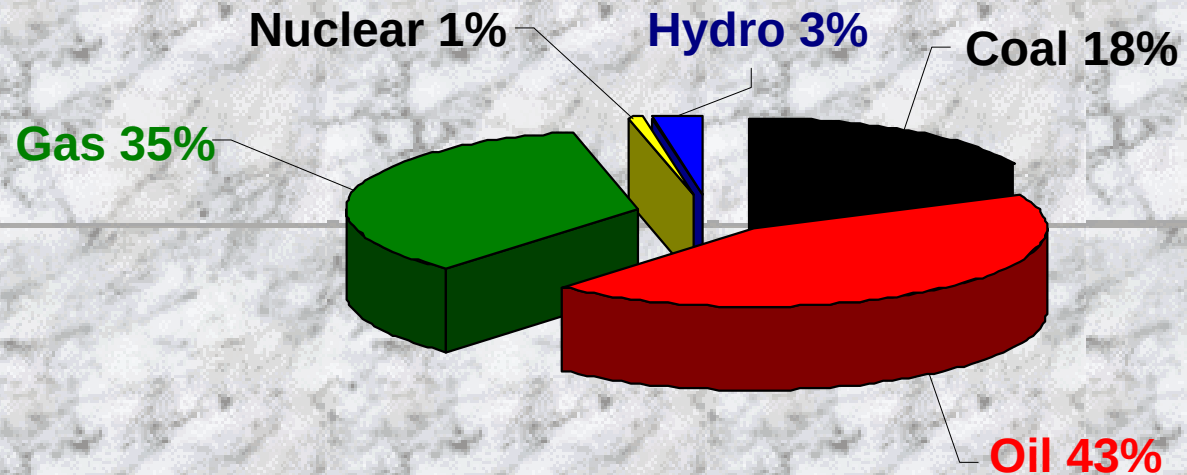
Energy Share by Source in the SEM C's Energy Balance

8

1998 (210 Mtoe)

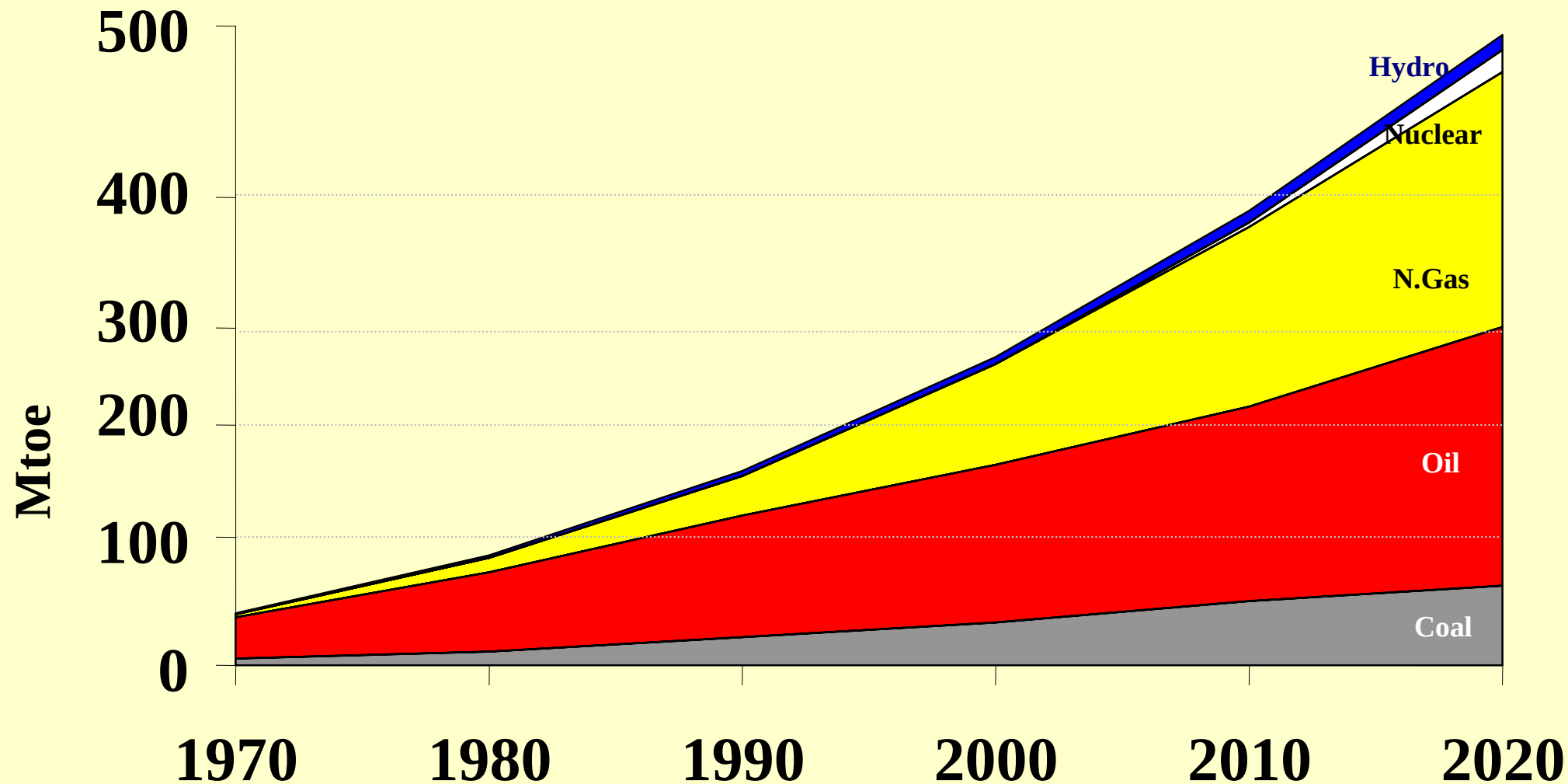


2010 (390 Mtoe)

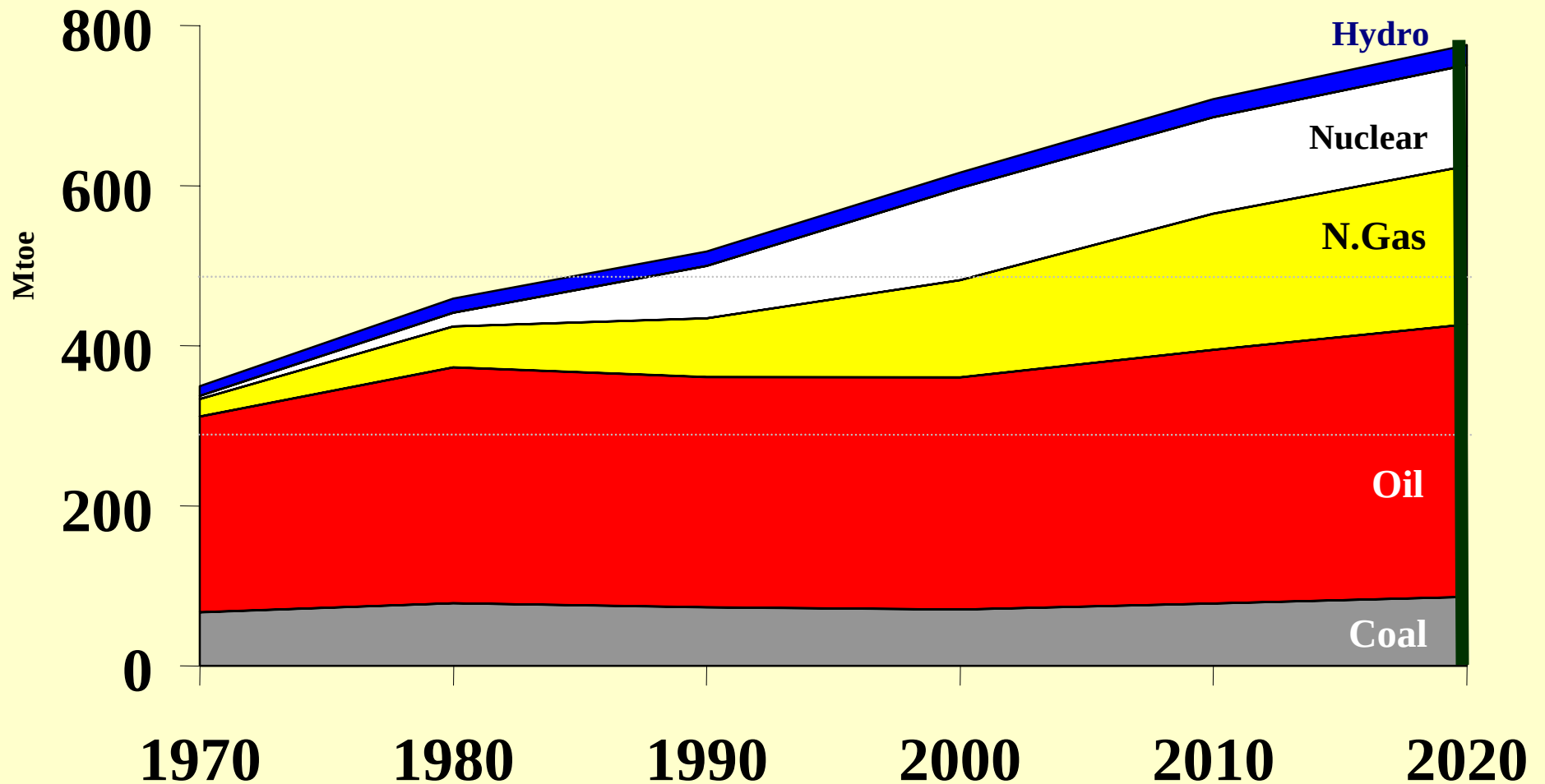


Primary Energy Consumption in the SEMCs by Source

9

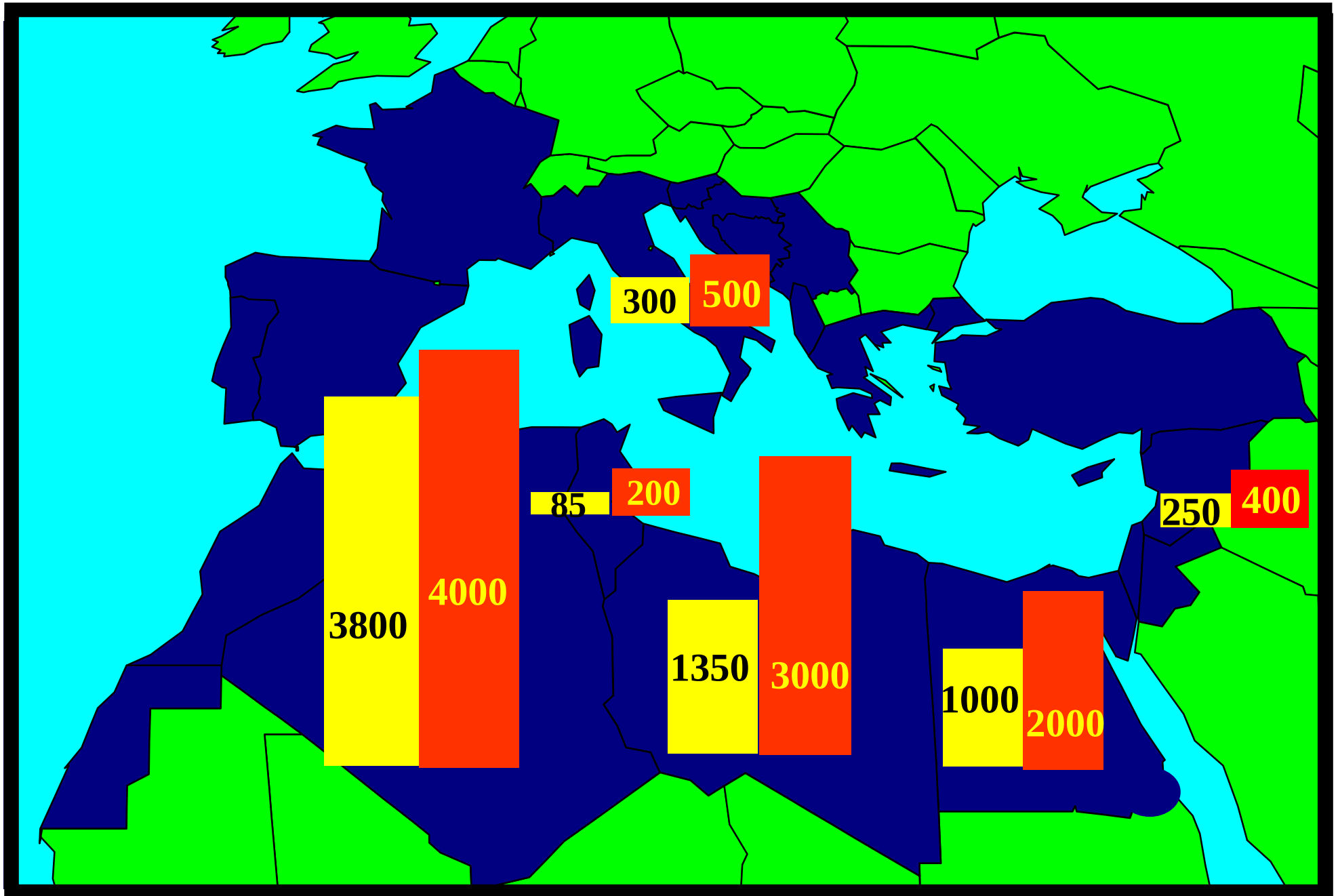


Primary Energy Consumption in the NMCs by Source



Natural Gas Reserves & Resources in the Mediterranean

11b



Source:Conférence Arabe Energie-Damas 1998 pour réserves, et OME/Masters pour ressources

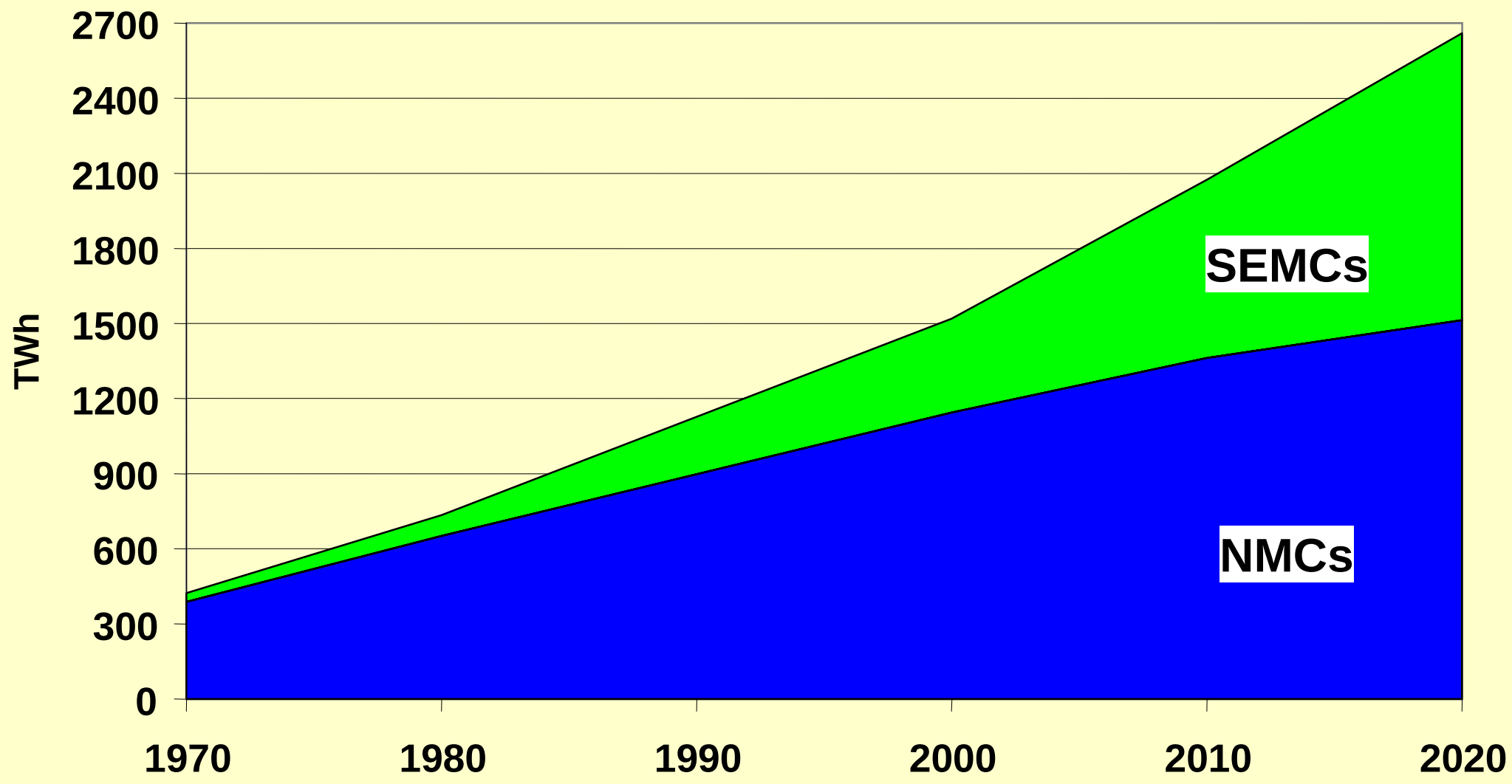


Reserves



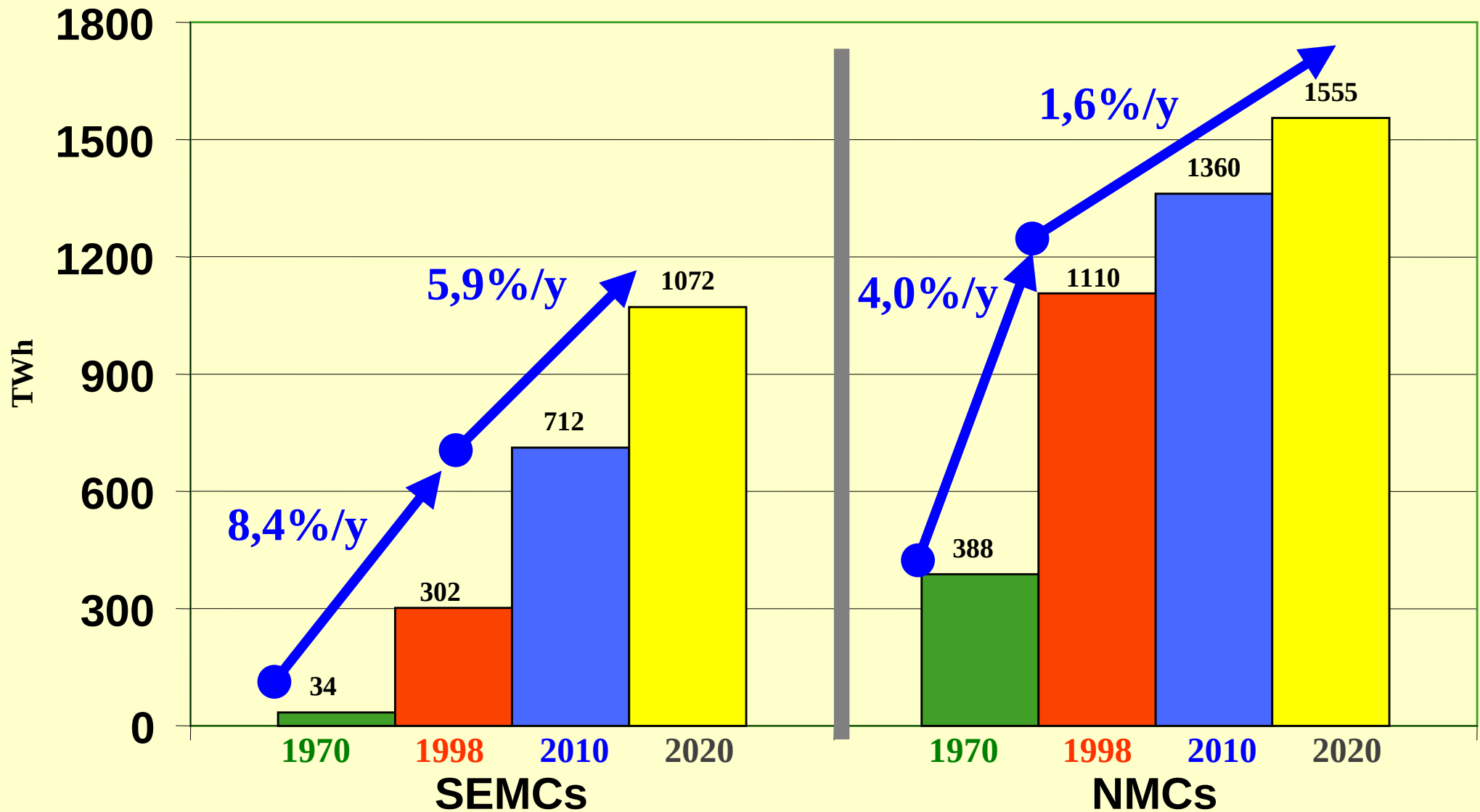
Resources

Electricity Demand in the Mediterranean Basin

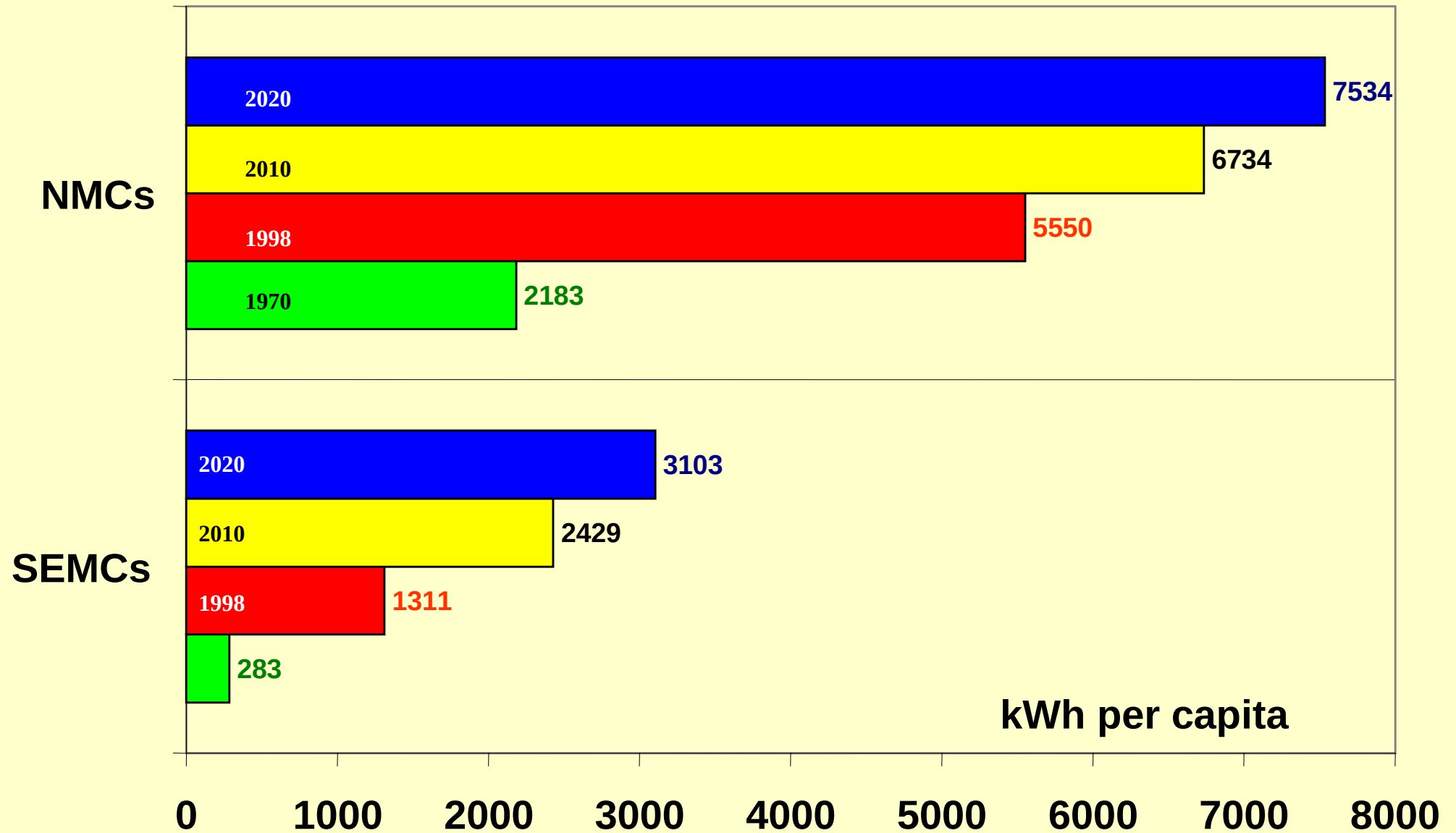


Electricity Demand in the Mediterranean Basin

13



Electricity Consumption per Capita in the Mediterranean Basin (kWh per capita)



**Commission Méditerranéenne
du Développement Durable**

*Etude de pré-faisabilité pour la sélection
de nouveaux thèmes*

**AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT
RURAL EN MEDITERRANEE**

septembre 2000

Table des matières

<u>AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL EN MÉDITERRANÉE</u>	1
<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>I. IMPORTANCE</u>	2
1 <u>Spécificités méditerranéennes et importance de l'enjeu patrimonial</u>	2
2 <u>L'importance de l'enjeu socio-économique</u>	2
3 <u>L'importance de l'enjeu environnemental</u>	3
3.1 <u>Désertification (dégradation des sols), déboisement et perte de biodiversité</u>	3
3.2 <u>Surexploitation des ressources en eau et pollution des sols et des eaux</u>	3
3.3 <u>Autres enjeux environnementaux</u>	3
4 <u>L'importance de l'enjeu territorial</u>	4
<u>II. EVALUATION</u>	4
1 <u>Des évolutions rapides et profondes :</u>	4
1.1 <u>La démographie</u>	4
1.2 <u>L'économie</u>	4
1.3 <u>Les politiques</u>	5
1.4 <u>Les transformations sociales</u>	6
2 <u>Des défis majeurs à relever pour le développement durable de la région méditerranéenne</u>	6
2.1 <u>Lutte contre la "désertification" et développement rural durable</u>	6
2.2 <u>Mieux concilier agriculture et environnement</u>	7
2.3 <u>Intégrer les enjeux sociaux et environnementaux dans les prochaines négociations agricoles internationales et régionales</u>	7
3 <u>Programme de travail proposé à la CMDD et objectifs de résultats</u>	8
4 <u>Valeur ajoutée de l'implication de la CMDD</u>	8
<u>III. FAISABILITE</u>	9
1 <u>Disponibilité des informations et connaissances</u>	9
2 <u>Travaux engagés avec le PAM et d'autres supports et possibilités d'implications</u>	10
<u>IV. METHODOLOGIE ET MOYENS A MOBILISER</u>	10
1 <u>Déroulement</u>	10
1.1 <u>Mise en évidence des facteurs de réussite ou d'échec d'un développement rural durable</u>	10
1.2 <u>Travail d'approfondissement des fonctions multiples attribuées à l'agriculture en Méditerranée et des outils de politiques agricoles</u>	11
1.3 <u>Etablissement d'une "vision" partagée sur l'avenir de l'agriculture et du monde rural méditerranéen dans le contexte euro-méditerranéen</u>	11
1.4 <u>Travail de synthèse et de propositions dans le cadre d'un atelier régional</u>	11
2 <u>Méthode</u>	11
3 <u>Durée du travail</u>	11
4 <u>Moyens à mobiliser</u>	12
<u>CONCLUSION</u>	12

(original français)

Étude de pré - faisabilité

Agriculture et Développement Rural en Méditerranée¹

INTRODUCTION

La réflexion sur l'intérêt et la faisabilité de la prise en compte par la Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD) du thème "Agriculture et Développement Rural en Méditerranée" développée ci-après, est conduite selon le questionnaire-type proposé par le Comité Directeur de la CMDD, lors de sa réunion de Tunis, 8-9 mars 1999 (WG.155/3).

Sont ainsi successivement développées des analyses sur :

- l'importance du thème, notamment au niveau économique et environnemental ;
- l'évaluation par l'identification des principales causes et des principaux enjeux actuels et futurs ainsi que de la plus-value que pourrait apporter la CMDD dans ce domaine ;
- la faisabilité ;
- la méthodologie.

On rappellera que le thème "développement rural et urbain" avait déjà été considéré et retenu par la CMDD comme un thème prioritaire mais que ce thème, considéré trop vaste, fut ensuite limité au seul aspect "développement urbain". La prise en compte du thème "agriculture et développement rural" viendrait donc utilement compléter l'effort en cours sur l'urbain et donner une suite concrète au souhait déjà exprimé par la Commission.

¹ Cette note a été préparé pour le PAM/CMDD par le CAR/PB; elle a fait l'objet d'une réunion d'experts fin aout 2000.

I. IMPORTANCE

1 Spécificités méditerranéennes et importance de l'enjeu patrimonial

L'espace rural méditerranéen se caractérise par sa **complexité** mais aussi par le **contraste entre quelques plaines** côtières et fluviales qui ne représentent qu'environ 5 % de l'ensemble du territoire, **et de vastes espaces** de collines, plateaux, montagnes.

Le climat est très contraignant : sécheresses estivales (et donc importance de l'irrigation et des risques d'incendies), irrégularité et violence des précipitations (et donc fragilité de l'agriculture aux aléas climatiques et sensibilité à l'érosion) et **les ressources naturelles (eau, sols, forêts) sont limitées, limitantes pour le développement, inégalement réparties, fragiles et menacées.**

Ces spécificités expliquent **la diversité des modes de gestion et l'importance des aménagements** réalisés depuis les temps les plus anciens par les sociétés rurales (aménagement des terroirs) et les gouvernements et leurs ingénieurs (grands travaux). Aucune autre région du monde n'a, en fait, été aussi profondément façonnée, et depuis si longtemps, par les activités agricoles, pastorales et forestières que le monde méditerranéen.

On doit à cette histoire longue de très anciennes dégradations écologiques (érosion, déforestation, disparition d'espèces animales) **mais aussi** :

- une exceptionnelle **diversité de paysages anthropisés**, de savoir faire, de races domestiques et de variétés cultivées ;
- des modes de gestion qui ont permis la conservation d'une **biodiversité terrestre** (25000 espèces végétales dont 12500 endémiques) qui représente un **enjeu international de premier plan** ("hotspot") ;
- des **modes d'alimentation** dont la qualité pour la santé est universellement reconnue ;
- une contribution essentielle à l'**identité** de la région méditerranéenne et de ses habitants.

Cet ensemble représente **un patrimoine d'une valeur inestimable.**

2 L'importance de l'enjeu socio-économique.

L'activité agricole est d'une **importance économique majeure** dans pratiquement tous les pays méditerranéens : elle représente plus de 15 % du PIB dans de nombreux pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) et s'accompagne d'une importante industrie en amont et en aval (agroalimentaire).

Dans les pays les plus avancés et ceux, très peuplés et disposant de peu d'espace, l'agriculture représente un nombre d'emplois directs relativement faible. Par contre, dans les grands pays méditerranéens en développement, l'agriculture est **l'activité la plus importante en termes d'emplois.**

La population rurale est très nombreuse dans la plupart des PSEM, y compris dans les zones difficiles, mais la situation sociale et économique y est souvent très fragile. L'agriculture y occupe de loin la place principale. La céréaliculture et l'élevage gardent dans ces pays une place essentielle contrairement à la situation qui résulte d'évolutions récentes constatées dans le Nord (ex : Espagne).

Enfin, **la sécurité alimentaire**, même relative, est considérée comme un objectif majeur par de nombreux pays.

Pour toutes ces raisons, l'agriculture est considérée comme un **enjeu socio-économique essentiel** par pratiquement tous les pays méditerranéens et ce secteur fait l'objet de très importantes politiques publiques.

3 L'importance de l'enjeu environnemental

3.1 Désertification (dégradation des sols), déboisement et perte de biodiversité

Le problème le plus grave est celui de **l'érosion des sols** et du **déboisement** avec leurs impacts en termes de **perte de biodiversité**. Les espaces ruraux marginalisés du Sud (Maghreb) et de l'Est (Machrek) sont les plus concernés. La perte de productivité causée par la dégradation des sols est estimée par la Banque Mondiale à un coût annuel de 1 à 1,5 milliard de dollars pour la région Moyen Orient – Afrique du Nord. Au Maroc, par exemple, l'érosion porterait sur plus de 70 % de la surface agricole utile. Plusieurs dizaines de milliers d'hectares de terres agricoles seraient ainsi perdus chaque année au Maghreb. L'érosion affecte aussi des espaces ruraux du Nord, suite notamment à l'abandon d'anciennes terrasses de culture

Cette utilisation non durable des terres menace directement la viabilité de la production agricole. Elle affecte aussi l'aval par **l'envasement rapide des barrages** (1 à 3 % par an dans plusieurs pays du Sud) et **l'accroissement des risques d'inondation**.

3.2 Surexploitation des ressources en eau et pollution des sols et des eaux

L'agriculture mobilise plus de 80 % du total des prélèvements en eau au Sud (60 % au Nord). L'indicateur de production d'eau non durable est déjà élevé dans plusieurs pays, les conséquences de ces surprélèvements étant la salinisation et la stérilisation d'une partie des terres agricoles des plaines littorales et l'épuisement progressif de nappes fossiles.

Outre les surprélèvements en eau et une contribution à la régression rapide des zones humides, les formes de développement agricole actuellement en œuvre ont aussi des effets non négligeables sur la **qualité des eaux et des sols**. L'utilisation des **engrais minéraux** et des **pesticides** est importante et croissante dans plusieurs pays avec des impacts significatifs sur la qualité des eaux, y compris des eaux marines. Les engrais agricoles sont par exemple les principaux responsables des phénomènes d'eutrophisation récurrents qui se manifestent, en Adriatique notamment, par des proliférations d'algues intempestives.

3.3 Autres enjeux environnementaux

Les **incendies de forêts** qui affectent le Nord mais aussi le Sud et l'Est de la Méditerranée (ex : Liban) représentent un autre enjeu important, compte tenu de l'ampleur des impacts et des coûts très élevés de lutte et de prévention (environ 150 Euro/ha/an dans les pays de l'Union européenne).

Les pays du Sud et de l'Est disposant de peu de ressources mais soumis à d'importants risques du fait des phénomènes d'exode rural, doivent rechercher des solutions moins onéreuses et plus participatives.

4 L'importance de l'enjeu territorial

L'exode rural des arrières-pays vers les zones côtières est une des premières causes de l'accroissement des pressions sur le littoral et de ses impacts environnementaux (artificialisation, pollutions, congestion urbaine ...). Avec le temps, ces évolutions peuvent être considérables à l'exemple de la Côte d'Azur qui a vu son arrière-pays perdre jusqu'à 4/5, voire parfois 9/10 de sa population quand les villes côtières voyaient leur population multipliée par 7 en un siècle. Des évolutions du même type, souvent très rapides, peuvent être observées aussi au Sud et à l'Est (ex. de certaines régions en Turquie, au Liban, ..). L'urbanisation mal maîtrisée, au Nord comme au Sud, conduit aussi à la **perte d'excellentes terres agricoles péri-urbaines** (15 % des terres irriguées du Liban auraient ainsi été perdues en 20 ans).

Les effets sur le territoire et le paysage méditerranéens aussi bien côtiers que de l'arrière-pays sont considérables et contribuent aux évolutions constatées des versants méditerranéens. Ces **déséquilibres territoriaux**, lorsqu'ils sont trop amplifiés, représentent des coûts très importants (coûts de la sur-densité d'un côté et de la sous-densité de l'autre).

Or, de nombreux pays du Sud et de l'Est sont confrontés à un développement urbain très rapide qui découle davantage de la croissance démographique et de l'exode rural que du développement économique, évolution qui n'est pas sans susciter d'importants risques sociaux et problèmes environnementaux. Et leurs zones rurales des arrières-pays sont dans une situation très difficile (manque d'infrastructures et de services, pauvreté ...).

II. EVALUATION

1 Des évolutions rapides et profondes :

1.1 La démographie

La croissance démographique à l'origine de problèmes d'érosion des sols dès la fin du 19ème siècle dans certaines montagnes méditerranéennes de l'Europe **pèse actuellement très fortement sur les espaces ruraux du Sud et de l'Est** de la Méditerranée. Malgré la chute des taux de natalité, les PSEM vont encore gagner 92 millions d'habitants d'ici 2025 (contre seulement 5 millions dans les pays du Nord), ce qui va accroître encore le besoin de développement, les pressions sur les ressources naturelles et le déficit des échanges agricoles.

1.2 L'économie

L'économie de marché, chaque jour plus large et plus ouverte, conduit à la **concentration des activités dans les zones bénéficiant d'avantages comparatifs** (souvent des plaines côtières) au Nord comme au Sud et à **une certaine spécialisation (fruits et légumes)** :

- **Les plaines irriguées, au Nord comme au Sud**, ont enregistré des progrès sensibles dans leur développement agricole. Cependant celui-ci ne se réalise pas toujours avec le souci nécessaire de la protection de l'environnement : surprélèvements en eau et salinisation des terres, pollutions des eaux et des sols.
- **Au Nord, l'exode rural et la déprise agricole** ont conduit à la **dévitilisation économique d'une partie très importante de l'espace rural** méditerranéen (de l'ordre de 70 % dans certains pays) et à d'importantes modifications des milieux (retour de la forêt mais aussi dégradations des terrasses, disparition progressive des derniers milieux ouverts, développement des feux de forêts). Cependant,

certains territoires ont réussi leur diversification économique (tourisme, agroalimentaire, artisanat, industrie et services, nouvelles technologies...) souvent accompagnée d'innovations sociales (pluriactivité ...).

- **Au Sud**, des phénomènes importants d'exode rural sont en cours dans plusieurs pays malgré l'insuffisance de développement économique et les contraintes à l'émigration. Cependant, dans la plupart de ces pays, **les espaces ruraux**, y compris dans les zones difficiles, **sont encore très peuplés** et la population rurale continue à croître dans certains d'entre eux. L'agriculture, souvent de subsistance, représente l'essentiel des activités et des emplois dans ces espaces marginalisés. **L'insécurité foncière et financière** aggravée par la dépendance aux aléas climatiques, le **manque d'infrastructures** (voirie, électrification, eau potable, équipements sociaux ...), le faible niveau d'éducation, **la pauvreté** et **l'insuffisante diversification économique** pour une population nombreuse, contribuent à expliquer les **graves fragilités sociales et environnementales** constatées.

1.3 Les politiques

Ces évolutions ont pu être renforcées ou freinées par **les évènements historiques et les politiques publiques** ou de certains grands groupes qui ont joué et continuent à jouer un rôle majeur :

- **la colonisation** a contribué, par exemple au Maghreb, à marginaliser dans les arrières-pays une partie des populations rurales tout en induisant un début de modernisation dans les plaines côtières, objets de mise en valeur ;
 - des efforts publics considérables ont été et sont encore consentis pour **la grande hydraulique**. Cependant le cycle d'équipement va arriver à son terme compte tenu de l'insuffisance des ressources en eau ; la réorientation des stratégies et politiques hydrauliques sur des actions telles que la recharge des nappes et la petite et moyenne hydraulique est par contre à renforcer compte tenu de son importance pour le développement durable
 - longtemps trop délaissés dans de nombreux pays, les **arrière-pays** de certains pays bénéficient à leur tour d'efforts d'équipement importants (électrification, voirie ...) ce qui devrait permettre de réduire quelque peu les très fortes iniquités sociales et territoriales actuelles subies par les populations rurales.
 - la modernisation de l'agriculture a aussi largement résulté, dans plusieurs pays, des efforts réalisés pour assurer aux agriculteurs une certaine **sécurité foncière** (droits de propriété, lois sur les fermages, ...) **et financière** (interventions sur les marchés, soutien ou libération des prix, aides diverses) mais celle-ci reste à consolider dans de nombreux pays.
 - Malgré les programmes d'ajustement structurels engagés depuis une dizaine d'années (réduction des aides sur les intrants , l'eau, l'énergie ...), les **interventions publiques** (prix, subventions, contingentements, quotas...) **restent déterminantes** et considérées dans de nombreux pays comme des éléments majeurs des politiques sociales. Cependant, ces interventions, au Nord comme au Sud, ne sont pas toujours justifiées au plan de l'efficacité économique ou environnementale et elles peuvent être à l'origine de comportements "d'assistanat" qui sont une cause de fragilité.
 - Les progrès de certaines filières et la promotion des produits agricoles méditerranéens dépendent aussi largement des **capacités d'organisation commerciale** et de la politique de grands groupes agroalimentaires.
-

1.4 Les transformations sociales

Les transformations en cours dans la société sont un autre facteur important de changement. Dans une Méditerranée de plus en plus urbaine, au Nord comme au Sud, le poids relatif de l'agriculture se réduit, les modes alimentaires méditerranéens sont concurrencés par des modes exogènes importés, les jeunes ruraux diplômés du Sud sont attirés par la ville, comme ceux du Nord l'ont été autrefois, et les perceptions et attentes vis-à-vis de la nature se modifient au point que l'incompréhension et les conflits entre écologistes des villes et ruraux (agriculteurs, forestiers, chasseurs...) s'exacerbent. Pourtant, **la prise de conscience du caractère multifonctionnel de l'agriculture et la nécessité de mieux concilier développement agricole, environnement et société s'accroît**, ce qui pourrait avoir de profondes répercussions. L'intervention des Etats pour valoriser les services rendus par l'agriculture et non ou mal rémunérés par le marché (bonne gestion de l'environnement, des paysages, de la biodiversité, alimentation de qualité, emploi rural, aménagement du territoire ...) peut s'en trouver légitimée et conduire à une utile révision de politiques agricoles qui avaient insuffisamment pris en compte jusqu'à présent les enjeux environnementaux et territoriaux.

2 Des défis majeurs à relever pour le développement durable de la région méditerranéenne

2.1 Lutte contre la "désertification" et développement rural durable

La **"désertification"** (dégradation des terres) résulte de l'action d'eaux et de vents agressif pour les sols, mais est amplifiée et souvent déclenchées par les activités humaines. Elle concerne de nombreux pays méditerranéens du Nord et du Sud et est particulièrement grave dans certains arrières-pays surtout du Maghreb, où l'on a d'abord voulu y remédier par des recettes mises au point sous d'autres latitudes, appliquées sans précaution à des milieux naturels et humains mal préparés ou même non réceptifs. Ces politiques autoritaires de défense et restauration des sols ont eu, de ce fait, peu d'effets positifs durables.

Tirant parti de ces expériences, de nouvelles **politiques plus globales** (développement rural intégré avec conservation des eaux et des sols) **et plus "participatives"** sont engagées. Certains pays, qui en font une priorité, ont déjà fait beaucoup d'efforts pour s'adapter à ces évolutions mais sont encore confrontés à des **difficultés d'ordre institutionnel** (difficulté à intégrer les efforts des différents opérateurs) **ou financier** (nécessaire adaptation des procédures financières aux besoins identifiés sur le terrain) qu'il leur faudra surmonter.

La réussite de ces politiques ne va pas de soi. Elle repose sur la capacité à considérer les populations rurales comme de véritables partenaires et à contribuer à améliorer leur situation foncière et financière par une action globale et concertée.

La pauvreté et le manque de sécurité foncière bloquent souvent l'acquisition des connaissances et les investissements qui permettraient de mettre un terme aux mauvaises pratiques (agriculture "minière", surpâturage, prélèvements excessifs en bois de feu ...) à l'origine des dégradations. Mais il y a d'autres facteurs en jeu.

A terme, **l'enjeu est aussi celui d'une diversification économique car il y a de moins en moins de solutions seulement agricoles aux problèmes de l'agriculture**. Si les jeunes sortis des écoles ne peuvent pas retrouver ou se construire dans le terroir familial des conditions de vie décentes et en rapport avec les besoins matériels et culturels nouveaux d'une société en voie de mondialisation, ils ne reviendront pas.

La question posée est en fait celle de **la capacité des sociétés rurales à s'insérer dans une économie moderne, question qui concerne tous les espaces ruraux méditerranéens**, notamment ceux dévitalisés du Nord (certains sont en voie de renouveau économique et culturel) et surtout ceux du Sud et de l'Est à **la recherche de nécessaires solutions pour éviter des évolutions très coûteuses et non souhaitées**. Certaines réussites territoriales ou expériences en cours sont, à cet égard, très utiles à connaître et faire connaître.

2.2 Mieux concilier agriculture et environnement

L'environnement n'est pas dégradé que par des sociétés rurales marginalisées. Il l'est aussi par une course au profit et l'addition de comportements de concurrence non solidaires et à courte vue comme le montrent les surprélèvements et la dégradation, en quantité et en qualité, de ressources en eau rares et précieuses.

Inversement, les modes d'agriculture durable sont peu reconnus et récompensés comme ils le mériteraient.

Ces situations témoignent de la grande **difficulté à rationaliser les politiques publiques et à internaliser dans les prix les externalités** (positives ou négatives) de l'agriculture sur l'environnement (et la société).

La CMDD a fait à cet égard un ensemble de propositions stratégiques en faveur d'une réorientation des politiques de l'eau par une meilleure prise en compte du long terme et de la **"gestion de la demande"** (réduction des pertes et mauvaises utilisations, régulation des usages et notamment de l'agriculture qui doit diminuer sa part de prélèvements). Quelques pays s'engagent résolument dans cette direction qui nécessite de fortes volontés politiques et de nouvelles façons d'opérer. Le partenariat euro-méditerranéen, qui a fait de l'eau une de ses premières priorités, pourrait jouer un rôle décisif d'impulsion et d'entraînement dans ce domaine

Pour la Méditerranée qui dispose de peu d'espaces et de ressources, **l'enjeu à long terme devrait être la recherche de la valeur ajoutée par le développement de productions faisant de la qualité environnementale et de l'identité méditerranéenne des avantages valorisables** (agriculture biologique, valorisation des produits "traditionnels" ...). Il conviendrait, dans ce but, d'œuvrer, grâce à un travail d'évaluation, à la rationalisation des politiques publiques et au développement d'outils nouveaux comme l'éco-fiscalité et l'éco-certification.

2.3 Intégrer les enjeux sociaux et environnementaux dans les prochaines négociations agricoles internationales et régionales

Actuellement, les échanges agricoles entre le Nord et le Sud de la Méditerranée sont largement régulés par les politiques des pays et de l'Union européenne (quotas, prix, périodes, subventions ...).

Le coût des transports et la difficulté à prendre rang dans les systèmes de commercialisation représentent une contrainte supplémentaire pour les exportations agricoles des pays du Sud et de l'Est, mais les échanges avec le Nord sont et seront de toute façon de plus en plus déficitaires, compte tenu du manque de ressources en eau et en sols.

Bien que les produits agricoles soient actuellement exclus du projet de zone de libre-échange euro-méditerranéenne, des discussions sont ou vont être engagées. Or, **une libéralisation sans régulation ni politiques d'accompagnement adaptées pourrait avoir**

des effets majeurs, y compris pour l'environnement (cf. travaux du groupe libre-échange et environnement de la CMDD).

A travers la discussion sur l'évolution des échanges agricoles et des politiques d'accompagnement, c'est donc toute la question du développement rural qui est en fait posée aux décideurs travaillant sur l'établissement de la zone de prospérité euro-méditerranéenne. C'est pourquoi **la discussion sur la libéralisation des échanges agricoles devrait être incluse dans un accord de coopération portant sur les moyens du développement rural durable.**

Il conviendrait de profiter du contexte actuel pour **dégager une réflexion partagée** (Nord-Sud, économie-environnement-social) nécessaire pour aider à une décision politique équilibrée en faveur d'une évolution maîtrisée.

Un important travail d'évaluation économique de la valeur multifonctionnelle de l'agriculture est à produire dans ce cadre.

3 Programme de travail proposé à la CMDD et objectifs de résultats

Le programme de travail proposé à la CMDD consisterait à se focaliser sur deux objectifs prioritaires et complémentaires :

- **tirer les leçons des modalités d'un développement rural durable à partir de l'analyse d'un échantillon de territoires** illustrant la diversité des situations dans le Bassin méditerranéen. Ce travail s'attachera à **mettre en évidence les facteurs de réussite ou d'échec de la durabilité du développement** en milieu rural méditerranéen ;
- **dégager une "vision" partagée méditerranéenne** des avenir possibles de l'agriculture et du monde rural méditerranéen s et **des conditions de ce que pourrait être un projet de coopération euro-méditerranéen combinant la discussion sur la libéralisation des échanges agricoles et la mise en œuvre de politiques d'accompagnement en faveur d'un développement rural durable** (mise à niveau des infrastructures, politiques foncières, prise en compte du caractère multifonctionnel de l'agriculture, aide à la transition économique...) et ce sans créer de situation d'assistanat.

Une telle activité est susceptible de résultats importants : meilleure objectivation et hiérarchisation des enjeux, des impacts et des outils à mettre en oeuvre ; rapprochement des points de vue entre Nord et Sud, impulsion d'un réseau de territoires ruraux durables, définition d'éléments pour une stratégie euro-méditerranéenne, meilleure prise en compte de l'environnement dans les institutions et politiques agricoles, etc...

4 Valeur ajoutée de l'implication de la CMDD

De nombreuses initiatives de coopération régionale existent déjà dans le domaine de l'agriculture, du développement rural et de la gestion des ressources naturelles (eau, sols, forêts ...) entre **agronomes** (réseaux du CIHEAM), entre **forestiers** (réseaux de Sylva Mediterranea et de Forêts Méditerranéennes) et entre **scientifiques et environnementalistes** (réseaux sur l'eau, les sols, la télédétection ...).

L'implication du PAM par la CMDD aurait de nombreux effets bénéfiques :

- son cadre, la Convention de Barcelone, est le seul accord politique regroupant tous les pays riverains ainsi que la Communauté européenne ;

- **la communauté d'intérêt des pays** pour le thème a été largement mise en évidence ;
- le thème "agriculture-développement rural" bénéficierait des acquis du PAM qui s'enrichirait à son tour. En effet, **les approches agronomiques, sylvicoles et économiques** développées par les institutions spécialisées (CIHEAM, FAO ...) **et les approches environnementales** (études et analyses sur l'eau, les sols, la biodiversité, la désertification ...) développés par le PAM, les ONGs, la Convention de lutte contre la désertification etc... **n'ont pas encore réussi à bien converger** même si l'intégration "société-environnement-économie" est ressentie universellement comme de plus en plus indispensable.
- **Les grandes institutions internationales** concernées (FAO, Banque Mondiale, Secrétariat de la Convention pour la lutte contre la désertification...) **découpent la Méditerranée en plusieurs sous-régions**, ce qui empêche toute vision méditerranéenne qui contribuerait pourtant à faire émerger des solutions originales et adaptées au contexte naturel, historique et politique de la région.
- La CMDD a particulièrement **légitimité pour conduire un travail de réflexion et de proposition concernant l'ensemble de la Méditerranée et intégrant les aspects économiques, sociaux, environnementaux et territoriaux**. Le travail engagé dans le groupe "libre-échange et environnement" montre à la fois la grande importance de ces approches "transversales" et la nécessité de poursuivre dans cette voie.

III. FAISABILITE

1 Disponibilité des informations et connaissances

Au niveau national et international, les connaissances et informations disponibles sur les ressources naturelles (eau, sols, forêts, biodiversité ...), l'occupation des sols, les techniques (agronomie, sylviculture, lutte anti-érosive...) et les aspects socio-économiques (production, échanges, avantages comparatifs...), sont inégales (les aspects fonciers et sociaux sont notamment insuffisamment connus) mais très nombreuses.

Par contre, **les analyses transversales** telles que l'évaluation des externalités et de la valeur multifonctionnelle de l'agriculture et de la forêt, ou l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux des politiques agricoles nationales et des accords internationaux **font encore défaut**. Elles sont pourtant très nécessaires comme l'ont montré les premiers travaux du groupe libre-échange et environnement de la CMDD.

Au niveau des territoires, les nombreuses connaissances de base n'ont pas fait l'objet d'un travail de comparaison et de rassemblement et **remontent fort mal sous forme de propositions** d'actions.

L'implication de la CMDD permettra une **mise en commun** au niveau méditerranéen des **"retours d'expériences territoriales"**, ce qui constituera un investissement utile à l'ensemble des partenaires concernés. Elle permettra aussi de mieux croiser les différentes informations disponibles (indicateurs économiques, sociaux, environnementaux) et devrait contribuer à montrer la nécessité et à impulser la mise en oeuvre d'analyses transversales utiles à la décision publique.

2 Travaux engagés avec le PAM et d'autres supports et possibilités d'implications

Il est impossible de passer en revue tous les acteurs impliqués au niveau de la coopération régionale méditerranéenne.

On soulignera notamment que :

- **les centres concernés du PAM** (CAR/PB, CAR/PAP, CAR/TDE) ont développé des capacités utiles à la problématique de l'agriculture et du développement rural durables (méthodes d'analyse systémique et prospective, compétences sur les ressources naturelles, sur l'occupation des sols, lignes directrices pour la lutte contre l'érosion des sols ...).
- Les **autres instances et programmes environnementaux** concernés comme la Convention de lutte contre la désertification mettent en relief les interactions fortes entre socio-économie et environnement, pauvreté et dégradation des ressources naturelles.
- La Déclaration de Barcelone fondant le **Partenariat euro-méditerranéen** mentionne comme objectifs la modernisation et la restructuration de l'agriculture ainsi que le développement rural intégré, sans oublier la lutte contre la désertification.
- La **FAO** engage des analyses sur la multifonctionnalité de l'agriculture et le **CIHEAM** a pris l'initiative d'organiser un séminaire consacré aux nouvelles stratégies pour un développement rural durable dans les pays méditerranéens (Marrakech, 10-11 et 12 avril 2000). CIHEAM et FAO peuvent devenir des partenaires privilégiés de l'activité CMDD compte tenu de l'évolution en cours de leurs activités.
- **Des ONGs**, membres de la CMDD, comme MedForum, ENDA Maghreb ou Association Internationale Forêts Méditerranéennes (qui organise un important congrès forestier en 2001) sont particulièrement motivées par cette problématique.

A ces implications internationales correspondent également l'implication des **Etats riverains et autorités locales** qui représente tout un ensemble d'expertises susceptibles d'être utiles à l'ensemble de la région méditerranéenne.

Ainsi, existe-t-il un ensemble d'initiatives en région méditerranéenne susceptibles d'être valorisées si un lieu de rencontre et de débats permettant un travail en commun est officialisé.

IV. METHODOLOGIE ET MOYENS A MOBILISER

1 Déroulement

1.1 Mise en évidence des facteurs de réussite ou d'échec d'un développement rural durable

Les étapes proposées sont les suivantes :

- définition d'une typologie des territoires (prise en compte de critères tels que : diversité des situations, intérêt en terme d'analyse des évolutions socio-économiques et environnementales, la disponibilité d'informations et de connaissances ...) et d'une grille d'analyse commune pour les enquêtes à réaliser ;

- inventaire au niveau national des politiques et programmes de développement rural avec un premier bilan de la prise en compte de la durabilité ;
- sélection de territoires (10 à 15 au total répartis dans différents pays) sur la base de la typologie définie ;
- analyse des résultats obtenus et organisation d'un atelier de travail pour en tirer un premier constat partagé et des propositions ;
- approfondissement de certains points (ex : aspects fonciers) qui pourraient ressortir des enquêtes réalisées.

1.2 Travail d'approfondissement des fonctions multiples attribuées à l'agriculture en Méditerranée et des outils de politiques agricoles

- élaboration d'un projet de cahier des charges pour le lancement d'un programme de recherche sur financement européen (non compris dans le présent projet).

1.3 Etablissement d'une "vision" partagée sur l'avenir de l'agriculture et du monde rural méditerranéen dans le contexte euro-méditerranéen

- établissement d'une liste de "principes" à retenir pour une agriculture et un développement rural durables en Méditerranée (et notamment la bonne intégration agriculture-environnement) ;
- établissement d'un document de projet soumis à large consultation ;
- établissement d'un document corrigé après consultation ;
- organisation d'un débat sur le document.

1.4 Travail de synthèse et de propositions dans le cadre d'un atelier régional

2 Méthode

- Le PAM, assisté de 2 ou 3 experts qualifiés (Nord, Sud et Est de la Méditerranée), assurera la coordination scientifique (grille d'analyse, critères et pré-sélection de territoires, établissement des cahiers de s charges, analyse des résultats...). CIHEAM et FAO seront associés à ce travail.
- Les travaux dans les territoires seront réalisés par des experts nationaux avec l'appui du PAM.
- Les ateliers de restitution et de travail réunissant les différents experts, des responsables qualifiés des pays partenaires de l'activité, de la Commission européenne, des organisations internationales compétentes, ainsi que d'ONGs.
- Au total, 10 réunions légères et 2 ateliers pléniers (à mi parcours et clôture) seront nécessaires.

3 Durée du travail

Compte tenu de la complexité et de l'importance du thème, l'activité pourra s'étaler sur 3 ans.

4 Moyens à mobiliser

Une évaluation indicative du projet en situe le montant à environ 300.000 Euros pour 3 ans, dont le financement pourrait être assuré par certains Etats, la Commission européenne et des organisations internationales partenaires (PAM, CIHEAM ...).

CONCLUSION

L'agriculture et le développement rural non seulement représentent des enjeux socio-économiques considérables mais sont aussi les responsables directs de la bonne ou mauvaise gestion de l'essentiel du territoire méditerranéen et de ses ressources naturelles. Leur évolution conditionne aussi très largement les équilibres ou déséquilibres futurs entre les territoires méditerranéens et notamment entre les zones côtières et leurs arrières-pays.

Face à ces enjeux si importants pour le développement durable de la Méditerranée, il convient de repérer, d'imaginer et de promouvoir des réponses adaptées et transversales. Le contexte actuel non seulement le permet mais le commande.

C'est pourquoi la CMDD se doit de considérer ce thème comme un thème prioritaire de réflexion et de recherche de propositions.

**Commission Méditerranéenne
du Développement Durable**

***Etude de pré-faisabilité pour la sélection
de nouveaux thèmes***

**GESTION DES DECHETS URBAINS ET LES
MODES DE CONSOMMATION
ET DE PRODUCTION**

septembre 2000

Sommaire

<u>IMPORTANCE DU SUJET ET PRINCIPAUX ENJEUX</u>	1
1 <u>INTRODUCTION</u>	1
2 <u>LA PROBLÉMATIQUE</u>	1
2.1 <u>Un enjeu qui est monté en puissance</u>	1
2.2 <u>Les évolutions de la collecte et du traitement</u>	2
2.3 <u>Les impacts environnementaux de la situation actuelle du traitement</u>	3
3 <u>CONCLUSION: LES PRIORITÉS</u>	4
<u>LES ACTEURS ET PROJETS RÉGIONAUX ET L'INTÉRÊT DE LA CMDM POUR LE SUJET</u>	5
<u>LA MÉTHODE ET LE PROGRAMME PROPOSÉ</u>	6
1 <u>MÉTHODE PROPOSÉE</u>	6
2 <u>CONTENU</u>	6
2.1 <u>Réduire les déchets à la source en influençant les modes de consommation et les processus de production :</u>	7
2.2 <u>Promouvoir des technologies localement adaptées</u>	
2.3 <u>Garantir un mode durable de financement des systèmes de gestion des déchets</u>	
3 <u>MOYENS NÉCESSAIRES</u>	11
4 <u>COMPOSITION POSSIBLE DU GROUPE , ATELIER ET PRODUITS</u>	11
5 <u>ATELIER</u>	
6 <u>PRODUITS</u>	
<u>RÉFÉRENCES</u>	12

(original français)

*Etude de pré-faisabilité***GESTION DES DECHETS URBAINS
ET MODES DE CONSOMMATION ET DE PRODUCTION ¹****IMPORTANCE DU SUJET ET PRINCIPAUX ENJEUX****1 Introduction**

Depuis le milieu des années 70, les déchets urbains sont devenus un enjeu majeur du développement des agglomérations méditerranéennes. Leur nature n'a pas profondément changé (ce sont toujours très largement les déchets produits par les ménages et accessoirement par des unités d'une taille plus importante dont la caractéristique commune est d'être collectés et traités par les communes). Mais leur volume, leurs caractéristiques et par conséquent leur mode de traitement et leur collecte ont profondément évolué. La principale explication de ces changements réside dans l'évolution de modes de consommation non – durables. Cette évolution pose des problèmes environnementaux, économiques et sociaux aigus à la plupart des pays méditerranéens.

2 La problématique**2.1 Un enjeu qui est monté en puissance****a) Evolution de la production**

Les volumes en jeu ont considérablement augmenté dans tous les pays méditerranéens, aussi bien sur la rive Nord que sur la rive Sud du fait d'une part de la croissance démographique et urbaine et d'autre part de l'augmentation de la production par habitant.

La quantité globale des déchets urbains a d'abord augmenté sous le double effet d'une part de l'augmentation globale de la population méditerranéenne qui malgré la transition démographique est passée de 284 millions en 1970 à 427 millions en 2000 et d'autre part de l'envolée du taux d'urbanisation qui est passée au Nord de 58 % en 1965 à 67 % en 2000 et au Sud de 37 % en 1965 à 62 % en 2000 (Plan Bleu)

En plus de ces évolutions, en l'espace de 18 ans (1980 / 1998) la production par habitant de déchets urbains est passée de 250 à 460 kg / hab / an en Italie, de 270 à 390 en Espagne, de 260 à 370 en Grèce et de 390 à 480 en France. Pour les Balkans, le mouvement a été relativement identique : Croatie : 155 à 250, Slovénie : 180 à 312. Dans les Pays du Sud et de l'Est (PSEM), partant d'un niveau plus bas l'évolution a encore été plus spectaculaire : Algérie : de 168 (1985) à 210 (1994), Tunisie de 173 (1984) à 301 (1992), Malte de 223 à 392, Turquie de 270 à 330.

Cette croissance des tonnages s'est accompagnée d'une **modification de la composition des déchets** eux-mêmes : globalement, la fraction organique sur la période 1980 / 1998, a décru. Ainsi, est –elle passée de 38 à 29 % pour la France, de 43 à 32 % pour l'Italie, de 60 à 44 % pour l'Espagne, de 62 à 47 % pour la Grèce, de 85 à 64 % pour la Turquie avec une augmentation quasi-corrélative des emballages, du plastique et des DTQD (déchets toxiques en quantité dispersée cf. solvants, batteries automobiles, peintures e t c....) Ces tendances, qui recoupent ce qui se passe partout dans le monde, nécessiteraient néanmoins d'être

¹ Cette note, préparé par le CAR/PB pour le PAM/CMDD, a été soumise à l'appréciation d'un groupe d'experts qui s'est réuni le 4 septembre 2000 à Sophia – Antipolis

étayées par des données plus nombreuses en provenance notamment des opérateurs et des collectivités locales.

b) Conséquences de cette évolution

Ces changements quantitatifs et qualitatifs signifient d'abord que la gestion des déchets urbains qui encore dans les années 50 était considérée comme un problème d'hygiène publique (ne pas laisser des quantités limitées de déchets organiques véhiculer des affections chez les habitants des villes) est devenue une **activité à fort impact environnemental**.(cf .paragraphe 2.3)

Une mauvaise gestion des déchets municipaux a également des impacts négatifs sur la santé (ainsi l'incinération à l'air libre des déchets municipaux couramment pratiquée en Egypte et Syrie , au Liban et Maroc a été identifiée comme un des principaux facteurs de dégradation de la qualité de l'air dans ces pays à travers notamment les émissions de dioxine) et sur l'économie (par exemple l'accumulation des déchets municipaux dans une décharge sauvage localisée près des lieux de villégiature à Tanger a été analysée comme une des premières causes du déclin du tourisme dans cette ville au cours de la décennie 1980 / 1990) .

Ces nouveaux impacts ont entraîné la mise en place de réponses technico-économiques qui à leur tour posent des **problèmes économiques et sociaux**. En effet, ces réponses ont un coût jugé excessif dans la plupart des pays méditerranéens et remettent en partie en cause certains pans de **l'économie informelle** dans les PSEM, qui sont pourtant des sources d'emplois non négligeables.

2.2 Les évolutions de la collecte et du traitement

Depuis le milieu des années 90 , certains pays ont commencé à effacer les principaux points noirs : Turquie, Liban, Egypte par exemple. Dans ces pays, certaines décharges brutes ont été fermées et remplacées par des **décharges contrôlées** et par ailleurs des **politiques de récupération et de recyclage** ont été mises en place. Ainsi ,Beyrouth a fermé en juin 1997 le site de Bourj Hamoud et construit deux unités de **compostage** / incinération (mais avec une part minime pour ce dernier procédé) ainsi qu'une décharge contrôlée à Naameh. Dans le même ordre d'idées, la Turquie, après avoir renoncé à l'incinération, a développé depuis 1991 une politique de recyclage systématique qui prend la forme d'une obligation légale pour certains secteurs économiques grands consommateurs d'emballages de récupérer un certain tonnage, chaque année. L'Egypte, également depuis 1990, a opté pour une politique axée sur le compostage, en construisant plusieurs unités.

Dans le même temps, sur la rive Nord, sous l'impulsion de l'Union Européenne , quatre directives tendent à généraliser des systèmes basés avant tout sur la minimisation à la source et le recyclage : deux directives qui réglementent de manière stricte l'incinération la rendant très coûteuse (effluents gazeux et traitement des REFIOM : Résidus d'Epuraton des Fumées d'Incinération des Ordures Ménagères) une troisième visant une réduction du nombre d'emballages utilisés dans la grande consommation et le recyclage et une quatrième traçant un cadre relativement contraignant pour les décharges et prohibant le stockage de matière organique dans celles – ci .. Ces directives connaissent de grosses difficultés d'application (comme en témoigne l'importance du contentieux lié à leur application) en raison essentiellement de l'inertie des systèmes basés sur l'incinération, de la complexité des différents circuits de traitement des déchets urbains (notamment des DTQD) , de la puissance des intérêts des opérateurs qui ont souvent acquis au cours de cette période des positions quasi –monopolistiques sur les marchés de la collecte et du traitement. et de la faiblesse des pouvoirs locaux .

Cette évolution des modes de traitement s'est traduite au Nord comme au Sud par **un renchérissement considérable des coûts** et par **une ouverture aux opérateurs privés**. Au Caire par exemple la taxe perçue par les autorités pour les ordures ménagères ne couvre

déjà plus les seuls coûts de collecte. A Beyrouth, c'est la société Sukomi qui gère la décharge contrôlée de Naameh.

Ce fossé entre les ressources financières disponibles et les besoins peut être illustré par les études de la Banque Mondiale qui ont estimé entre 2,5 et 3 milliards de \$ le besoin de financement des pays du Maghreb et du Maschrek en termes d'investissement pour simplement passer en décharge contrôlée le parc de décharges sauvages des plus grandes agglomérations de ces pays avec un taux de collecte de 75 % à l'horizon 2010 alors que ces mêmes pays dépensent globalement à l'heure actuelle pour la gestion de leurs déchets entre 292 et 365 millions de \$ par an .

Dans leurs efforts pour se procurer les ressources nécessaires, la plupart des pays méditerranéens font face à de redoutables contraintes budgétaires , aussi bien au plan national qu'au niveau local . Dès lors , il est évident que la plupart des pays devront faire appel à des ressources extérieures aux finances publiques nationales ou locales pour mettre à niveau leurs systèmes de gestion des déchets municipaux . Un éventail de solutions diverses est envisageable :

- les contrats de concession (tendance dominante à l'heure actuelle) à travers lesquels le secteur privé finance l'investissement nécessaire moyennant la gestion du système et donc la perception de redevances pour le service rendu .Un grand nombre d'options existent jouant sur les tarifs , la durée , la gamme des services proposés etc....Dans tous les cas , une vigilance considérable de la collectivité concédante est indispensable car logiquement les opérateurs ont tendance à imposer des conditions avantageuses pour eux mais pas forcément pour la collectivité .
- application du principe « pollueur – payeur » : celui qui produit le déchet paie pour son traitement et sa collecte .Plus il en produit , plus il paie . .Ce principe couvre aussi bien le producteur brut que le distributeur ou même l'importateur d'emballages .Ce principe , qui fonctionne depuis longtemps dans certains pays scandinaves est appliqué en Tunisie et en Algérie et à l'étude en Egypte .Son application n'a pour l'heure pas fait la preuve de son efficacité. Pourtant , outre son intérêt financier il présente l'avantage de pouvoir influencer directement le consommateur final de déchets , notamment en traduisant dans le prix final des produits leur coût environnemental.
- partenariat privé / public afin de mobiliser les moyens nécessaires au financement d'infrastructures (sociétés d'économie mixte par exemple)
- instauration d'une « éco-tax » sur tous les touristes entrant et sortant du pays. Le but explicite de cette taxe serait de financer le traitement des déchets . La justification d'une telle taxe résiderait dans le fait que d'une part les touristes seraient plus sensibles que les nationaux à la qualité de l'environnement et à l'hygiène (les touristes ne choisiraient pas une destination perçue comme « sale ») et que d'autre part les touristes produisant eux-mêmes des déchets il semblerait équitable de leur faire payer un niveau de service conforme à leurs attentes et valeurs .
- prêts et subventions des grands bailleurs de fonds internationaux

2.3 Les impacts environnementaux de la situation actuelle du traitement

Le mode de traitement le plus répandu, à l'exception de la France et dans une bien moindre mesure de l'Italie et de l'Espagne, reste la décharge brute (80 à 90 % selon les pays) avec tous les problèmes induits :

- **nuisances olfactives** : elles sont d'autant plus présentes que la décomposition anaérobie de la matière organique est importante
- **nuisances visuelles** : au fur et à mesure que l'exploitation du site progresse les déchets s'accumulent et arrivent à former de véritables collines artificielles qui modifient considérablement le paysage.

- **pollution de l'air** : les décharges brutes génèrent souvent des émissions d'oxydes d'azote et de méthane à partir des poches de fermentation anaérobie
- elles sont le théâtre de **départs de feu** (cas très fréquent en Méditerranée y compris sur la rive Nord cf. le dernier grand incendie autour de Marseille en 1997)
- elles contribuent sous forme d'émissions de CH₄ et Nox **à l'effet de serre**
- **pollution de la mer**
- **pollution de l'eau** : les eaux de ruissellement se chargent de toutes les matières toxiques contenues dans les déchets ménagers (lixiviats) pour ensuite se déverser dans le système hydrographique. compromettant la qualité des eaux de surface et des nappes phréatiques
- **risque majeur** : les poches de méthane piégé dans le sous-sol peuvent se révéler dangereuses au contact d'une source inflammable

Face à cette situation, certains pays méditerranéens ont commencé à mettre en place des dispositifs d'une double nature :

- la surveillance des sites abandonnés afin notamment d'éviter la dispersion des lixiviats et de récupérer en partie le méthane
- **le passage de la décharge brute à la décharge contrôlée** avec principalement le traitement des lixiviats, la pose de géo – membranes destinées à étanchéifier les parcelles recevant des déchets et l'utilisation de films dans le but d'éviter les nuisances olfactives

Mais ces premiers efforts restent insuffisants dans la plupart des pays méditerranéens y compris sur la rive Nord en regard des impacts constatés.

Quant à **l'incinération** qui n'est nulle part le mode de traitement majoritaire (en France, qui est le pays où elle a rencontré le plus de succès parmi les pays méditerranéens elle ne représentait en 1998 que 47 % des modes de traitement) rappelons qu'en plus de son coût d'investissement prohibitif pour la plupart des pays méditerranéens, elle génère des effluents gazeux toxiques (métaux lourds, dioxines, furanes principalement) et des déchets industriels spéciaux (REFIOM) au sens de la convention de Bâle qui doivent obligatoirement faire l'objet d'un traitement délicat et lui aussi coûteux.

3 Conclusion: les priorités

En l'espace de deux décennies, les déchets urbains principalement en raison de l'évolution des modes de consommation sont donc devenus un problème majeur de l'espace méditerranéen et leur impact environnemental considérable. Les investissements nécessaires à la mise en place de systèmes de collecte et de traitement durables et à la réhabilitation des sites de décharges vont représenter des sommes colossales, hors de portée des finances des collectivités en charge de ces tâches dans la plupart des pays méditerranéens.

Dans ce contexte, un programme de travail proposé à la CMDD devrait reposer sur la promotion de systèmes de gestion des déchets urbains optimisés se basant sur les particularités socio-économiques de la Méditerranée et tentant d'influencer les modes de consommation , de promouvoir des technologies adaptées et d 'analyser les conditions pour attirer des investissements dans ce domaine. Ce travail pourrait être axé sur les trois priorités suivantes :

- Promouvoir la réduction à la source en influençant les modes de consommation et les processus de production
 - Promouvoir l'adoption de technologies adaptées localement ;
-

- Garantir un mode de financement durable des systèmes de gestion des déchets ;

LES ACTEURS ET PROJETS REGIONAUX ET L'INTERET DE LA CMDD POUR LE SUJET

Comme la gestion des déchets urbains est un problème dont les responsables politiques n'ont mesuré l'ampleur que récemment , les acteurs régionaux sont isolés et l'expertise lacunaire

C'est pourquoi la plupart des travaux sur les déchets urbains ont revêtu un caractère monographique , détaillant l'organisation de la collecte et du traitement à l'échelle d'une agglomération. Les bailleurs de fonds se sont adaptés à cette approche, y compris le SMAP, qui tout en avançant des critères d'intervention (très souples d'ailleurs), finance au coup par coup les projets d'unités de traitement. Comme , par ailleurs , le fossé entre les ressources financières disponibles et les besoins est très important l'intervention de ces mêmes bailleurs de fond va être recherchée . Dans ces conditions , des critères d'intervention basés sur une approche régionale se révéleraient très utiles .

De plus les situations des grandes agglomérations sont suffisamment comparables pour envisager une approche régionale. Celle-ci est d'autant plus indispensable que les déchets urbains sont aussi en train de devenir, parallèlement à un enjeu environnemental majeur, un énorme marché de plusieurs dizaines de milliards de dollars. Les opérateurs l'ont bien compris et développent déjà des stratégies à l'échelle du bassin. A l'opposé , les autorités publiques n'ont pas , comme cela peut exister dans le cas de la gestion de l'eau , une tradition d'expertise technico – économique susceptible de leur permettre d'asseoir une stratégie et une pratique face aux opérateurs privés internationaux .Il y là un risque de déséquilibre dans la relation opérateurs / autorités publiques locales ou nationales en faveur des premiers.

En l'absence d'acteurs régionaux clairement identifiés , l'Union Européenne a une importante responsabilité . Ses directives en matière de gestion des déchets constituent un cadre structurant indéniable : d'une part , elles contribuent à renforcer les législations nationales de 10 des 20 pays méditerranéens et surtout elles influencent l'élaboration du cadre juridique des autres . Néanmoins , leur influence est limité par le caractère délicat de leur application concrète et le faible niveau des capacités techniques des autorités locales de la plupart des pays méditerranéens

Dans ce contexte, arriver à mettre autour d'une même table opérateurs, représentants des collectivités locales, des gouvernements et des ONG est indispensable pour éviter un déséquilibre en faveur d'une seule catégorie d'acteurs et préparer les pays méditerranéens à remplir les obligations liées à l'application des directives européennes en matière de gestion des déchets ménagers . Un autre intérêt majeur de la CMDD réside dans l' 'échange d'expériences entre le Nord et le Sud qui peut permettre au Sud de réaliser un bond technologique sans reproduire la crise qui secoue la gestion des déchets au Nord : crise de légitimité (il est devenu impossible de trouver un site pour des unités de traitement sans provoquer de fortes réactions de rejet des riverains) et crise économique (les taxes perçues au titre de l'enlèvement des ordures ménagères sont insuffisantes et inadaptées pour faire face aux nouvelles exigences environnementales)

Une autre problématique qui devrait être abordée dans le cadre de la CMDD est l'évaluation de l'impact économique et de l'acceptabilité des différents choix techniques possibles.

Souvent , les technologies proposées dans la plupart des projets internationaux n'ont pas été évalués en termes d'acceptation sociale dans le contexte méditerranéen .

Ainsi , le passage en décharge contrôlée s'accompagne souvent d'un échec quand il ne prend pas en compte l'existence et le mode de fonctionnement du secteur informel . Ce secteur s'adapte très rapidement à l'introduction de techniques modernes de gestion des déchets : une partie s'intègre dans la nouvelle organisation dirigée par l'opérateur , une autre reste en dehors tandis que la plupart des familles de récupérateurs continuent à récupérer pour les vendre les matériaux mis en décharge rendant de fait tout contrôle à l'entrée de la décharge impossible . Le secteur informel , souvent ignoré par les pouvoirs publics n'a longtemps été étudié que dans sa dimension collecte .Sa capacité à inter – agir avec de grands opérateurs internationaux reste donc relativement méconnue . Pourtant , si on veut améliorer les performances environnementales des systèmes méditerranéens de gestion des déchets municipaux une stratégie visant à faciliter la complémentarité secteur informel / opérateurs est nécessaire. Là encore , des échanges d'expérience se révéleraient utiles .

La question est d'autant plus intéressante que la gestion des déchets est liée à d'autres problèmes déjà abordés par la CMDD (tourisme , eau , développement rural e t c....) et qu'elle figure parmi les 5 priorités du SMAP .

Pour toutes ces raisons , cette question des déchets doit figurer au programme de travail de la CMDD . Pour l'aborder sous un angle qui correspond à la lettre et à l'esprit de la CMDD , le programme de travail proposé se concentrera sur l'aspect stratégique des questions abordées

LA METHODE ET LE PROGRAMME PROPOSE

Le programme de travail proposé consiste principalement à mener des études et à organiser des échanges d'expériences sur la base des 3 priorités identifiées dans l'analyse .

1 Méthode proposée

GROUPE D'EXPERTS

La méthode proposée est une procédure de « hearing ». Il est proposé de confier le suivi du programme de travail à un groupe restreint d'experts d'environ 20 personnes, représentatif de différentes grandes régions géographiques méditerranéennes.

A l'issue de ce programme le groupe présentera à la CMDD des conclusions et recommandations élaborées et documentées.

Le groupe fonctionnera avec environ 5 réunions sur une durée de 2 ans, avec, entre chaque réunion, un travail et des études confiées à des consultants.

Le secrétariat du groupe sera assuré par le Plan Bleu sous la responsabilité d'un gestionnaire de tâche, membre de la CMDD.

ATELIER FINAL

Les conclusions et recommandations seront soumises, avant passage à la CMDD, pour validation à un atelier final regroupant des experts de l'ensemble des pays représentés à la CMDD, les principaux bailleurs de fonds, les opérateurs privés, les représentants des collectivités locales et les ONG.

2 Contenu

Les thèmes prioritaires à aborder par le groupe de travail seront organisés autour des 3 priorités définies dans l'analyse :

- Réduire les déchets à la source en influençant les modes de consommation et les processus de production ;
- Promouvoir l'adoption de technologies adaptées localement ;
- Garantir un mode de financement durable pour la gestion des déchets municipaux ;

2.1 Réduire les déchets à la source en influençant les modes de consommation et les processus de production :

Deux stratégies peuvent être imaginées pour tenter d'influencer les modes de consommation et de production afin qu'ils contribuent à réduire le volume des déchets produits :

.les technologies propres

.la sensibilisation du consommateur

a) les technologies propres

La meilleure manière de répondre au problème des déchets urbains est **la réduction à la source**, en particulier en impliquant les producteurs de déchets (industrie, emballage,...). Cette voie est d'autant plus prometteuse qu'elle est souvent garante d'une meilleure efficacité des processus de production. C'est tout le sens des certifications qui deviennent de plus en plus sur le marché européen des éléments de la concurrence. Malheureusement, dans les états euro-méditerranéens les stratégies ambitieuses dans ce domaine sont rares essentiellement en raison de l'inertie des systèmes actuels de traitement décrite plus haut.

C'est pourquoi, en ce qui concerne ce volet, capital, du programme proposé, il est proposé de recenser et d'analyser :

- les expériences européennes les plus poussées (cf. le Plan Déchets national des Pays – Bas par exemple) qui ont systématisé cette politique à la fois au niveau des industriels et des acteurs économiques (ISO 14001, Eco – Audit, etc). Ceci pourra être conduit par deux études : l'une qui présentera le Plan National Déchets des Pays – Bas en tentant d'évaluer ce qui pourrait en être tiré au niveau méditerranéen et l'autre qui s'attachera à décliner la dimension déchets dans les principales certifications (ISO et EMAS).*
- les expériences pionnières en Méditerranée sur ce thème. Ces expériences pourront être étudiées, surtout du point de vue de leur potentialité à être reproduites. (bourses de déchets , l'expérience croate depuis 1993)*

b) la sensibilisation du consommateur

Cette partie du programme proposé comprend deux volets :

.les modes de consommation : il s'agit essentiellement de collecter les études disponibles sur la façon dont le consommateur prend en compte la nature de l'emballage du produit qu'il choisit et les actions publiques tentant d'influer sur ce choix .Certaines politiques nationales ont commencé à impulser des opérations de récupération d'emballages avec des objectifs chiffrés à la clé (c'est le cas de la Turquie par exemple). D'autres connaissent encore le système des consignes sur les bouteilles en verre. Ces tentatives de minimiser le tonnage des déchets urbains à collecter et à traiter sont d'autant plus intéressantes qu'elles semblent s'appuyer sur des fondements techniques et économiques solides.

.le rôle du secteur informel : il s'agit de tenter de mesurer la quantité de matériaux récupérés par le secteur informel qui de ce fait ne deviennent pas des déchets . Cette quantité est-elle significative ? Par ailleurs , cette valorisation du déchet joue t'elle un rôle dans la prise de conscience des citoyens envers le problème des déchets ?

Il importera pour cette partie de notre programme d'évaluer l'impact de ces deux facteurs sur la production de déchets de même que celui des campagnes d'information sur la collecte sélective menées dans certaines agglomérations du Nord (Barcelone, Turin , Eco - Emballage par exemple) et du Sud (Beyrouth). Les experts du groupe seront sollicités pour décrire les expériences en cours dans leur pays et une étude particulière sera consacrée à la Turquie. Il leur sera également demandé sur la base des projections démographiques de Mr Courbage des projections , pays par pays , en termes de production de déchets municipaux .

2.2 Promouvoir des technologies localement adaptées

Pour moderniser les systèmes de gestion des déchets existants , des technologies adaptées à la réalité méditerranéenne (faible ressources financières , centralisation des décisions , présence d'un secteur informel structuré et c.....) . Dans ce cadre , le programme suivant est proposé .

a) Harmonisation des terminologies:

Pour adapter localement des technologies et échanger utilement à leur sujet un langage commun à tous les décideurs et experts méditerranéens est nécessaire . C'est pourquoi une partie du programme proposé est consacré à l'harmonisation des terminologies et méthodes d'estimation utilisées .

Harmonisation des terminologies

Souvent, un même terme est utilisé avec des sens différents, d'un pays à l'autre, traduisant des perceptions diverses du monde des déchets. Par exemple, les boues de stations d'épuration sont parfois considérées comme des déchets industriels spéciaux, d'autres fois comme des déchets solides municipaux ou encore comme ne relevant pas des déchets....

Une des premières tâches à réaliser pourrait être l'élaboration d'un lexique multilingue des termes utilisés dans le secteur déchets.

(Cette tâche peut être menée à bien soit dans le cadre d'autres exercices du Plan Bleu plus axés sur la recherche de données comme le projet euro – méditerranéen MEDSTAT Environnement ou confiée à un consultant.)

Harmonisation des méthodes d'estimation :

Par ailleurs, dans les divers documents disponibles il est rarement fait mention des **méthodologies utilisées**. Compare-t-on dès lors la même chose ? Probablement non. Ainsi dans le cas des boues de stations d'épuration, certains pays prennent en compte le poids brut des boues, d'autres leur poids sec. Ce qui est loin d'être neutre quand le taux d'humidité dépasse les 80 % ! Une harmonisation des méthodologies de mesure des déchets produits, collectés et traités est donc nécessaire pour pouvoir réaliser des analyses pertinentes à l'échelle du bassin.

Une deuxième tâche du groupe pourrait donc consister à proposer aux pays quelques méthodologies déjà existantes (type Modecom par exemple) pour réaliser ces calculs. Là encore, on peut imaginer de passer par MEDSTAT ou par un consultant spécialisé. Néanmoins, afin de tenir compte des expériences passées du même type il pourrait être intéressant que chaque expert du groupe mène un travail sur une commune de son choix dans son pays en utilisant la ou les méthodologies proposées.

b) Améliorer la connaissance des impacts

Cette prédominance de la décharge brute crée, de plus, des dégâts environnementaux considérables et pour certains spécifiques à l'aire méditerranéenne

Il pourrait donc également être utile, sur quelques sites représentatifs dans 2 à 3 pays méditerranéens, de réaliser un recensement des impacts d'une décharge brute en procédant notamment à un bilan matière.

c) Inventaire des expériences d'amélioration des pratiques de mise en décharge et de réhabilitation de sites

Le mode de traitement qui reste majoritaire est la **décharge brute**. Certains pays débutent des programmes de minimisation des nuisances : application de géo – membranes pour étanchéifier les décharges, pose de drains pour collecter les lixiviats et le bio – gaz, stations de traitement des lixiviats

Il pourrait être très utile de réaliser un manuel sur la pratique des décharges contrôlées et les barrières de protection pour l'environnement que cela implique à partir d'une étude rétrospective qui retracerait les principales étapes juridiques, politiques, techniques et économiques du passage de la décharge brute à la décharge contrôlée en Espagne, France méditerranéenne et Italie. Après avoir retracé ces étapes, un échange d'expériences serait organisé portant sur les points suivants :

nuisances et risques engendrés par les décharges,

les technologies de prévention des risques et nuisances (aspects techniques et économiques), inventaire simplifié des décharges et de leurs impacts

moyens pour hiérarchiser les urgences (conception d'une grille d'analyse multicritères adaptée aux pays méditerranéens),

méthodes de mise en œuvre d'un programme de résorption d'une décharge (les différentes étapes, les études nécessaires, les travaux à effectuer, le suivi).

L'acceptabilité sociale et financière de cette nécessaire modernisation sera évaluée , en mettant l'accent sur l'étude du rôle du secteur informel qui gère souvent en pratique une grande partie des sites concernés .

d) Améliorer la connaissance des coûts

Le coût de remise en état des sites concernés n'est souvent pas considéré comme une question majeure dans le cadre de la coopération internationale en matière de déchets. Trop souvent , les opérateurs internationaux et les Etats considèrent qu'il s'agit d'une question secondaire et / ou relevant de la sphère d'intervention des autorités locales .Or , tout laisse supposer que les coûts de telles opérations sont considérables et largement hors de portée des autorités locales seules .Il est donc stratégique de les chiffrer afin qu'ils rentrent dans le champ des actions prioritaires des bailleurs de fonds nationaux et internationaux.

Sur ces mêmes pays, un inventaire national des plus gros points noirs, avec une estimation des coûts correspondants à leur réhabilitation, permettrait de fixer les ordres de grandeur des moyens financiers nécessaires à l'échelle d'un pays. De ce point de vue , l'échange d'expériences sur ce sujet serait très utile (par exemple l'expérience de Zagreb)

e) Promouvoir le compostage

Pour le traitement, **la voie du compostage** semble la plus prometteuse pour la Méditerranée, d'autant plus qu'elle apporte une solution partielle au problème des sols. Elle commence d'ailleurs à être empruntée par des pays comme la Turquie, l'Egypte ou le Liban à des échelles non négligeables (plusieurs dizaines de milliers de tonnes par an). Néanmoins, tout cela est encore très récent (les premières unités de compostage ont commencé à fonctionner au début des années 90) et une présentation de l'expérience de certaines grandes communes méditerranéennes du Nord et du Sud, peut se révéler très utile.

Les experts du groupe seront appelés à fournir quelques références techno – économiques sur les unités de compostage en fonctionnement dans leur pays et à évaluer la marge de progression de cette technologie dans chacun de leur pays.

2.3 Garantir le financement durable de la gestion des déchets

Sur les deux rives de la Méditerranée, ce sont **les autorités locales** qui sont en charge de la collecte et du traitement des déchets ménagers. Mais, alors que sur la rive Nord les systèmes mis en place couvrent le plus souvent leurs coûts de fonctionnement (bien que cet équilibre soit périodiquement menacé par les évolutions de la réglementation communautaire et nationale cf. l'obligation effective en France à partir de 2002 de ne plus stocker en décharge que les résidus ultimes), sur la rive Sud et dans les Balkans, les coûts de collecte et de stockage des déchets ménagers excèdent le produit des taxes collectées auprès des usagers. C'est d'ailleurs souvent ce **manque de financement chronique** qui explique (partiellement) les lacunes de la collecte et du traitement.

Les réponses à ce problème de financement varient dans leurs modalités d'un pays à l'autre mais la tendance de fond est à **la mise en place de concessions au bénéfice de gros opérateurs transnationaux** à qui il est demandé de réaliser les investissements lourds et de former le personnel moyennant une durée longue des contrats de concession (cf. Egypte, Turquie, Maroc). Une autre solution envisagée consiste à créer des joint – venture, mêlant capitaux publics et privés (cf. Beyrouth). Les bailleurs de fonds sont souvent sollicités (Tunisie, Syrie) Quelle que soit la solution retenue, il faudra de toute manière augmenter la fiscalité locale affectée aux déchets urbains. Dans ce contexte , des cas dans lesquels les investissements ont été attirés pourraient être présentés en mettant l'accent sur les instruments économiques utilisés à l'occasion (instruments fiscaux notamment) . Ces études de cas pourraient servir de base à l'élaboration de recommandations visant une meilleure allocation des ressources entre opérateurs / autorités publiques / secteur informel

*Le groupe devra donc s'attacher à réaliser **des études comparées des coûts de collecte et de traitement et de leurs conditions de recouvrement**, ce qui permettrait d'établir des estimations nationales et surtout, à partir d'un inventaire de la fiscalité en matière de déchets urbains sur tout ou partie des pays méditerranéens, d'évaluer les marges de manœuvre dont disposent les pays en vue d'augmenter les ressources affectées à la collecte et au traitement des déchets urbains et d'assurer la complémentarité opérateurs / municipalités / secteur informel la plus harmonieuse et efficace possible*

Cela implique :

.d'enquêter dans les pays représentés dans le groupe (en prenant bien soin de sélectionner des cas représentatifs en termes Nord /Sud , urbain / rural , taille des villes , îles e t c....) dans le but de collecter l'information relative au niveau et aux composants des coûts de collecte et de traitement , à la répartition des rôles entre secteur privé , autorités publiques et secteur informel

.de réaliser une analyse bibliographique au sujet des coûts consentis dans le Nord , leur acceptabilité sociale et les conséquences socio- économiques de la privatisation des opérations de gestion des déchets municipaux

.d'enquêter au Sud sur l'importance du fossé entre besoins et ressources disponibles et sur les stratégies en œuvre pour y faire face

.d'inventorier les instruments économiques disponibles pour financer les systèmes de gestion des déchets municipaux (taxes , joint –venture etc....)

Sur la base de ces produits , le groupe structurera sa réflexion autour des éléments suivants :

.le niveau des ressources financières à mobiliser pour mettre à niveau sur le plan environnemental les systèmes de collecte et de traitement

.la nature et le niveau des taxes ou des investissements qui peuvent être levés

.les contributions éventuelles des bailleurs de fonds internationaux

.l'évolution des rapports entre le secteur informel et les institutions en charge de la gestion des déchets

.les impacts en termes d'emploi des différents modes d'organisation

.la distribution des rôles entre les autorités nationales et locales :

3 Durée et moyens nécessaires

Le programme prévu sur deux ans requiert des ressources destinées

- Aux 5 réunions nécessaires du groupe de travail
- A l'atelier final de validation
- Aux études et consultations intermédiaires

Les fonds Européens (SMAP, LIFE) pourraient être sollicités par le Plan Bleu dès que la CMDD aura approuvé les grandes lignes du programme de travail présenté dans la présente étude de pré-faisabilité.

4 Composition possible du groupe

Le groupe devrait comprendre :

- deux experts nationaux du Nord
- quatre experts nationaux de pays représentés à la CMDD (Chypre , Croatie , Tunisie et Liban)
- un (e) représentant (e) du secteur informel ou d'une ONG travaillant dans ce domaine
- un (e) représentant (e) d'une grande ville du Nord , un (e) représentant (e) d'une grande ville du Sud
- deux ONG
- un représentant du secteur privé (si possible d'un opérateur international)

Le Plan Bleu assurera en liaison avec le CAR / Technologies Propres le secrétariat technique du groupe .

5 Atelier

L'atelier régional final invitera les représentants de tous les acteurs mentionnés ci – dessus ainsi que les représentants des Ministères de l'Environnement des pays méditerranéens et ceux des bailleurs de fonds et des opérateurs . Le groupe d'experts définira la liste des personnes à inviter afin qu'elles participent à l'élaboration des conclusions et des recommandations finales .

6 Produits

Les principaux produits de cette activité seront :

- .les études de référence qui seront consultables sur le Web
- .les conclusions de l'atelier final
- .les recommandations adressées à la CMMD et visant une stratégie durable en matière de gestion des déchets municipaux à l'échelon régional

Références

- . Final Report of the three sub-regional Mediterranean Workshops 1998 METAP- Blue Plan
 - . Environmental Performance Indicators National Test Turkey Blue Plan 1999
 - . OCDE Compendium de statistiques environnementales 1999
 - . Policy and Institutional Assessment of Solid Waste Management - Lebanon CEDARE / Blue Plan Nazih El Jor February 2000
 - . Policy and Institutional Assessment of Solid Waste Management – Egypt CEDARE / Blue Plan Mounir Bushra March 2000
 - . Municipal Solid Waste Management in the Mediterranean and Arab Region 6 / 8 December 1999 MIO / ECSDE
 - . Municipal Solid Waste Management study for the Mediterranean Region 1993 METAP / IEB / WB / UNDP
 - . CEDARE / University of Bradford A CEDARE Regional Workshop on Municipal Waste Management Damas 1994
 - . PNUE / PAM / CAR – PAP A practical guide for the management of urban solid waste in coastal Mediterranean countries Split 1991
 - . PNUE / PAM /CAR – PAP Solid Waste Management in Mediterranean Countries : Case study “ The Kastela Bay” Split 1994
 - . GTZ / US AID / WB / PUG / MEAT Tunisie Séminaire Régional sur la participation du secteur privé dans la gestion des déchets solides, Tunis 14 / 16 Mars 1995
 - . UNEP / MAP / PAP – RAC Disposal of Municipal Solid Waste : sanitary landfills Split 1994
 - . La gestion des déchets solides au Maroc PEE Casablanca Paris 1998
-

**Commission Méditerranéenne
du Développement Durable**

***Etude de pré-faisabilité
pour la sélection de nouveaux thèmes***

SANTÉ ET ENVIRONNEMENT

septembre 2000

(original anglais)

Etude de pré-faisabilité**SANTÉ ET ENVIRONNEMENT¹****Généralités****Menaces que fait peser l'environnement sur la santé humaine**

Pris au sens littéral du terme, « environnement » désigne tout ce qui entoure un objet ou une autre entité. Les êtres humains éprouvent l'environnement dans lequel ils vivent comme la réunion de conditions physiques, chimiques, biologiques, sociales, culturelles et économiques qui diffèrent selon le lieu géographique, l'infrastructure, la saison, le moment de la journée et l'activité entreprise. Cependant, aux fins de la présente proposition, l'accent sera mis sur les incidences des conditions environnementales sur la santé, ainsi que sur les conditions sociales et économiques qui jouent le rôle de « forces agissantes » et exercent des « pressions » sur l'environnement.

Les différentes menaces dues à l'environnement peuvent être réparties en « risques traditionnels » associés au retard de développement et en « risques plus récents » associés à un développement non durable (OMS, 1992a).

Les « risques traditionnels » liés à la pauvreté et à un développement « insuffisant » comprennent :

- ❖ Le manque d'accès à une eau de boisson salubre;
- ❖ l'absence d'un assainissement élémentaire dans les foyers et la collectivité;
- ❖ la contamination des aliments par des agents pathogènes;
- ❖ la pollution à l'intérieur des logements par suite de cuisson et de chauffage au moyen de charbon ou de combustible issu de la biomasse;
- ❖ l'élimination inappropriée des déchets solides;
- ❖ les risques d'accidents professionnels avec blessures dans le travail agricole et familial;
- ❖ les catastrophes naturelles – inondations, sécheresses et tremblements de terre notamment;
- ❖ les vecteurs de maladies, principalement les insectes et rongeurs.

Les « risques plus récents » sont liés à un « développement » rapide dépourvu de garanties environnementales et sanitaires, et à une consommation de ressources naturelles non soutenable dans le long terme. Ils comprennent :

- ❖ La pollution de l'eau provenant de zones peuplées, de l'industrie et de l'agriculture intensive;
- ❖ la pollution atmosphérique urbaine due au trafic automobile, aux centrales à charbon et aux usines;
- ❖ les risques chimiques et d'irradiation consécutifs à l'introduction de technologies industrielles et agricoles;
- ❖ les risques de survenue ou de récurrence de maladies infectieuses;
- ❖ le déboisement, la dégradation des sols et d'autres modifications écologiques majeures aux niveaux local et régional;

¹ Cette note a été préparée pour le PAM/CMDD par l'OMS/PAM/MEDU

- ❖ les changements climatiques, l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique et la pollution transfrontière.

Le schéma des relations cause-effet entre santé et environnement

Les relations entre santé humaine et environnement sont, à l'évidence, extrêmement complexes. Chacun des risques traditionnels et plus récents est associé à toute une série d'aspects du développement économique et social. De plus, il n'existe pas un moyen optimal unique d'agencer et d'envisager les relations développement-environnement-santé qui puisse révéler l'ensemble des interactions importantes et des possibles points d'intervention en matière de santé publique. Ainsi, à la manière d'un radiologue prenant des clichés sous divers angles, il nous faut examiner les relations complexes entre santé, environnement et développement dans des perspectives différentes, pour tenter de comprendre ce qui se passe et comment agir aux mieux pour y faire face.

Le schéma des relations cause-effet entre santé et environnement fait clairement ressortir que, bien que l'exposition à un polluant ou à un autre risque sanitaire survenant par le biais de l'environnement puisse être une cause immédiate de morbidité, les « forces agissantes » et les « pressions » conduisant à une dégradation de l'environnement peuvent être les points d'intervention les plus efficaces pour maîtriser le risque. Le « réseau » de connexions au sein du schéma peut servir à analyser les « voies » ou « ramifications » cause-effet, selon que le schéma est utilisé pour identifier les multiples causes d'un effet sanitaire isolé, ou à analyser les effets sanitaires multiples d'une force agissante isolée. Dans certains cas, une voie cause-effet unique peut être identifiée en vue de focaliser sur une question particulière, mais, ce faisant, d'importants facteurs qui pourraient être modifiés pour maîtriser ou éliminer le risque seront alors éventuellement ignorés.

D'une manière plus générale, les *forces agissantes* créent les conditions dans lesquelles des risques sanitaires environnementaux peuvent croître ou être évités, ou sont engendrés par de vastes collectivités de personnes dans leur recherche des éléments de base de la vie en termes de nourriture et de logement, ou dans leur appropriation et utilisation de biens de consommation. Les forces agissantes incluent les politiques qui déterminent les tendances du développement économique, du développement technologique, des modes de consommation et de la croissance démographique.

Par conséquent, les forces agissantes imposent différents types de *pression* sur l'environnement, sous des formes telles que les déchets provenant d'établissements humains, l'épuisement des ressources naturelles, et les émissions de polluants dues à l'extraction de minéraux, à la production d'énergie, au secteur manufacturier, aux transports, à l'agriculture et à l'exploitation des forêts. Ces pressions peuvent entraîner des modifications de l'état de l'environnement, comme c'est le cas lorsque l'utilisation du sol est changée (problèmes résultant du déboisement ou du drainage, par exemple), ou quand les rejets de produits toxiques ou d'autres formes de déchets augmentent les concentrations de substances chimiques dans l'air, le sol, l'eau ou les végétaux. Les pressions sont potentiellement associées à tous les stades du cycle de vie des produits industriels, de l'extraction initiale de ressources à la consommation finale et l'élimination, en passant par le transport des matières premières, le traitement et la distribution.

Il dépend de nombreux facteurs, y compris le degré auquel les êtres humains sont effectivement « exposés », que l'état d'altération qui en résulte pour l'environnement ait un impact sur la santé humaine. Pour qu'il y ait exposition, il faut que les personnes aient été présentes à la fois sur le lieu et au moment où l'état de l'environnement a changé et est devenu dangereux. Ainsi entend-on par exposition l'interaction entre les personnes et les risques environnementaux. Les niveaux d'exposition peuvent être très variables, d'inoffensifs et acceptables à dangereux et inacceptables.

La « dose » sert à quantifier l'exposition, autrement dit à définir la quantité de risque effectivement encouru par l'organisme. Étant donné des expositions connues et une relation dose-réponse bien établie, il est possible d'estimer le *risque* sanitaire de risques spécifiques, dans la mesure où le permettent les connaissances actuelles.

Les risques environnementaux peuvent entraîner un large éventail *d'effets* sanitaires. Ceux-ci peuvent être d'un type, d'une intensité et d'une ampleur variables en fonction du type de risque auquel les personnes ont été exposées. Les maladies les plus importantes sont associées à plus d'un type d'exposition, et les risques environnementaux interagissent avec des facteurs génétiques, la nutrition, les risques dus au mode de vie et d'autres facteurs étiologiques de maladies. Le schéma susmentionné est destiné à mettre en évidence les liens importants entre différents aspects du développement, de l'environnement et de la santé, et à aider à définir des stratégies et actions efficaces pour combattre et prévenir des effets sanitaires nocifs.

Justification scientifique

Il est nécessaire de disposer d'informations sur les effets sanitaires imputables à des conditions environnementales aux niveaux local et national pour pouvoir évaluer les implications des décisions en matière d'hygiène du milieu, les effets possibles de décisions différentes et de choix comparés, et de prévenir des dommages sanitaires et environnementaux irréversibles et coûteux.

L'évaluation de l'environnement-santé nécessite la *compréhension des liens* entre les risques présents dans le milieu physique et l'exposition humaine à ces risques ainsi que la *quantification des risques* pour la santé humaine. Ceux-ci permettent d'*indiquer des priorités*, sur la base de l'ampleur des risques identifiés et de *formuler des recommandations* en vue d'interventions préventives et curatives.

Un défi à la réalisation d'évaluations de l'environnement-santé est fréquemment posé par l'absence partielle ou complète de données sur des paramètres environnementaux (par ex., concentrations de certains polluants dans l'atmosphère) et/ou sur l'exposition humaine (par ex., nombre de résidents dans une zone polluée), ce qui oblige à « emprunter » les données manquantes à d'autres études et de procéder aux ajustements appropriés, cas très vraisemblablement le plus probable pour la région méditerranéenne.

Certains des liens entre santé et environnement sont assez manifestes. Ils se caractérisent normalement par l'implication d'une exposition « significative » aux différents composants du milieu physique (par ex., agents chimiques, biologiques ou rayonnements) et/ou par l'existence d'une relation cause-effet simple. C'est le cas, par exemple, des effets de contaminants biologiques dans les aliments et l'eau ainsi que de radiations ionisantes. En revanche, d'autres liens sont moins évidents et plus difficiles à comprendre, comme dans le cas de faibles niveaux d'exposition ou d'effets sanitaires qui pourraient être déterminés par le cumul d'expositions environnementales multiples.

La Méditerranée représente une vaste zone géographique, et son statut de mer quasi fermée avec une durée relativement longue de circulation de ses eaux entraîne une rétention de polluants. En maintes parties de la région, les eaux usées municipales et les effluents industriels sont encore rejetés dans la zone côtière attenante sans avoir subi de traitement, ou ils l'atteignent dans ces mêmes conditions en empruntant la voie fluviale. Les populations vivant dans les zones côtières de la Méditerranée sont de cultures et de conditions socio-économiques différentes et elles offrent entre elles des contrastes marqués. Le climat généralement clément et le grand nombre de sites historiques, architecturaux et

archéologiques sont, entre autres, à l'origine de la concentration de touristes et de résidents sur le littoral, ce qui représente une menace éventuelle pour la santé humaine.

Une évaluation de l'état de salubrité de l'environnement dans les pays méditerranéens permettra aux pays d'appliquer une meilleure gestion à des fins de réduction de la pollution et également d'intégrer des considérations sanitaires dans la gestion de l'environnement, en réduisant ainsi les risques pour la santé humaine.

Les études sur les effets sanitaires d'eaux de mer polluées qui ont été réalisées dans le passé sont désormais en partie dépassées du fait que ce ne sont pas seulement les eaux côtières mais aussi les zones côtières (avec leurs bassins hydrographiques) qui se rattachent étroitement à la pollution et aux risques pour la santé publique. Pour traduire les risques sanitaires environnementaux en politique de gestion, une *prise en compte scrupuleuse des effets déjà observés* s'impose absolument. Le champ d'application du Protocole englobe désormais les zones côtières. Toutefois, comme ce type d'étude n'a pas été réalisé dans le passé, on manque de connaissances pour la région. Par conséquent, il est essentiel de mener une étude visant à déterminer l'état de l'environnement-santé en Méditerranée et englobera les pays d'Europe, d'Afrique et d'Asie.

Exposé succinct

Objectifs

- ❖ Accroître, parmi les représentants des Parties contractantes à la Convention de Barcelone, la prise de conscience de l'importance et de la nécessité de relier directement la dégradation de l'environnement à la santé;
- ❖ réaliser une évaluation de l'environnement-santé dans le cadre d'une évaluation de la politique environnementale et économique, en facilitant ainsi l'éclairage des liens entre la santé et ses déterminants;
- ❖ élaborer, sur la base d'éléments probants et en concertation avec les pays, une série de recommandations en matière de politique environnementale;
- ❖ ménager une plus large place aux questions de la qualité de l'eau de boisson et de la qualité de l'air dans les plans d'action des pays méditerranéens s'inscrivant dans le cadre du Plan d'action pour la Méditerranée;
- ❖ améliorer la comparabilité des études récapitulatives menées à travers divers pays.

Activités

L'activité proposée sera axée sur les liens les plus évidents et les plus simples entre le milieu physique et la santé des populations méditerranéennes et elle s'accompagnera de la formulation de recommandations sur des questions prioritaires. Elle n'abordera pas les questions de santé liées à l'environnement psychosocial mais se concentrera sur les maladies et troubles connus pour être associés à l'exposition à des risques environnementaux.

L'activité fera ressortir ou non l'existence de données suffisantes pour relier les maladies à l'exposition au milieu ou vice-versa. Les principaux domaines d'exposition environnementale en rapport avec des problèmes de santé en Méditerranée, relativement aux divers pays, pourront inclure les effets sanitaires de la pollution atmosphérique, des déchets et eaux usées, des substances chimiques, de la contamination de l'eau – et notamment des eaux de boisson, de baignade et conchylicoles –, des rayonnements ionisants et non ionisants. Les domaines des effets sanitaires en question comprendront les

maladies cardiovasculaires, le cancer, les affections respiratoires, les maladies transmissibles, les troubles hématologiques, les malformations congénitales et les troubles de la fonction reproductive, et les maladies gastro-intestinales.

La tâche consiste à identifier toutes les sources possibles d'information et de données existant : a) dans les pays; b) dans les ministères, agences ou institutions; c) dans les bibliographies nationales; d) dans la bibliographie et les revues bibliographiques internationales; et e) toutes autres sources éventuelles. Les sources possibles d'informations pour cette étude de faisabilité sont :

- ❖ Les bases de données OMS (par ex., programme « Santé pour tous », systèmes de surveillance des maladies infectieuses, systèmes de notification et de surveillance concernant les aliments);
- ❖ les informations et données provenant d'autres organisations internationales (OCDE, CEE/ONU, AEE, UNICEF, Banque mondiale, Convention-cadre sur les changements climatiques (CCCC), UNESCO, OMM, FAO, etc.);
- ❖ les informations provenant d'institutions non gouvernementales et de réseaux de recherche (comme l'APHEA).

L'élément le plus intéressant consiste à rechercher l'existence de données et à déterminer selon quelles modalités elles sont en rapport avec l'exposition au milieu : par exemple, rechercher le nombre d'affections transmises par l'eau, ou le nombre de décès dus à la pollution atmosphérique (ou vice-versa, en commençant par l'exposition et en établissant le lien avec les données). Naturellement, ce sont là des exemples extrêmes, mais ils indiquent la teneur de l'étude proposée.

Critères à prendre en considération
--

Importance

Le développement, ainsi qu'il est déjà souligné dans l'Agenda 21, a pour objet de répondre aux besoins des populations, de leur santé, de leur bien-être, de leur vie et de l'environnement dont ils dépendent. Le besoin humain fondamental d'un environnement salubre, capable de fournir une eau salubre, une nourriture suffisante et un abri, et au sein duquel des gens différents puissent vivre ensemble et en paix, est le même pour chacun de nous. L'exhortation à un développement durable attire l'attention sur des questions d'environnement telles que celles qui sont d'une extrême importance pour la santé des générations actuelles et futures. Jusqu'ici, la CMDD s'est penchée sur des questions d'une valeur spécifique qui sont en rapport avec des facteurs environnementaux, en cherchant à souligner leur aspect « durabilité ».

En tentant d'exposer les problèmes sanitaires liés à l'environnement, tels qu'ils résultent d'une évaluation de l'environnement-santé en Méditerranée, et certaines des solutions susceptibles de se dégager, l'étude de faisabilité offrira des moyens de protéger et de sauvegarder la santé pour le profit de tous les pays méditerranéens.

Évaluation

Si l'évaluation met en évidence des liens plus détaillés et si possible quantifiés entre l'exposition au milieu et l'association de maladies, les pays méditerranéens auront des chances d'en recueillir des effets bénéfiques non seulement à court terme mais aussi à moyen terme, puisque l'ensemble de la région et les pays eux-mêmes auront des éléments probants pour intégrer des préoccupations de salubrité du milieu dans la législation

environnementale. Les effets bénéfiques à long terme associés à la réduction des risques pour la santé humaine liés à l'exposition au milieu commenceront à apparaître lorsque des mesures efficaces visant à garantir un environnement contribuant à la santé pourront être appliquées, dans le cadre d'une gestion et d'une législation avisées.

S'il est difficile de généraliser en ce qui concerne la relation entre le développement économique et le statut sanitaire de la population, on est fondé à soutenir que les bénéfices sanitaires seraient fortement accrus si des considérations de salubrité de l'environnement étaient pleinement prises en compte au stade de la définition des politiques et de la planification. L'insuffisance de la prise de conscience et de l'information concernant les causes environnementales de la morbidité et le manque de mobilisation en faveur de la santé sont également en grande partie responsables de l'échec à optimiser les bénéfices sanitaires. L'étude proposée contribuera au développement durable en Méditerranée en assurant une participation plus active des secteurs « environnement » et « santé » à la planification nationale et en fournissant un apport sectoriel consacré à la santé et à l'environnement pour des plans nationaux de développement durable. De plus, elle contribuera à établir une évaluation qui intégrera des questions de santé et d'environnement dans les plans nationaux de développement durable et elle précisera les moyens de renforcer encore cet aspect.

Il est vrai qu'une proposition de cette nature n'a jamais été avancée pour l'ensemble de la région méditerranéenne. Par conséquent, une valeur ajoutée que l'on peut en escompter est qu'elle aidera les pays à évaluer et à comparer l'état de l'environnement et de la santé ainsi que les politiques pertinentes. Il en résultera une plus grande crédibilité des gouvernements auprès de l'opinion publique, ce qui favorisera des améliorations de l'environnement.

Faisabilité

Comme il en a déjà été fait état, des sources possibles d'informations comprennent les bases de données OMS, l'OCDE, la CEE/ONU, l'AEE, l'UNICEF, la Banque mondiale, l'UNESCO, l'OMM et la FAO (pour s'en tenir aux sources internationales). Un travail similaire mais limité a déjà été accompli dans le passé par le Bureau régional pour l'Europe de l'OMS, mais il était uniquement destiné aux pays européens et ne traitait que de questions générales.

Bien que beaucoup d'informations (habituellement sectorielles) soient disponibles auprès des organisations internationales et des organismes nationaux, il y aura lieu de vérifier la qualité des données dans les différents pays.

Les moyens financiers requis devraient servir exclusivement à la mise en œuvre des activités. Une première indication des crédits nécessaires tourne autour de 100 000 dollars E.U. pour la mise en œuvre des activités sur une période de trois ans. Conjointement avec le PAM, l'OMS pourrait contribuer à l'activité pendant les deux premières années en appuyant des activités à hauteur de 60 000 dollars E.U. et en s'assurant l'assistance gratuite de spécialistes de divers centres OMS. Les crédits restants pourraient être sollicités soit auprès de l'UE une fois que les premiers résultats auront démontré la faisabilité de l'étude, soit auprès de l'OMS avant l'approbation du budget biennal de l'organisation.

Méthodologie

Il serait préférable d'engager un petit groupe d'experts plutôt qu'un groupe de travail classique en raison de la nature de l'étude. Comme le groupe d'experts prendra également part à la collecte de données, il est impératif que ses membres soient bien au fait des questions touchant l'environnement-santé. Il est admis qu'ils tiendront deux réunions, la

première pour examiner les résultats du premier cycle de constatations, et la seconde pour examiner et éventuellement approuver le rapport établi avant sa présentation pour adoption par la CMDD. Il est prévu qu'il conviendra de se rendre dans certains des pays pour y collecter des données qui serviront à la compilation du rapport.

Le travail, y compris une « période de maturation », devrait être mené à bien dans un délai de trois ans. La collecte de données devrait être achevée au bout d'un an, et le temps restant consacré à l'élaboration des données et aux réunions d'examen et d'approbation.

**Commission Méditerranéenne
du Développement Durable**

*Etude de pré-faisabilité
pour la sélection de nouveaux thèmes*

LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

septembre 2000

(original français)

Étude de pré-faisabilité**LUTTE CONTRE LA PAUVRETE****1 Introduction**

Le thème de la pauvreté n'ayant jamais fait l'objet d'études spécifiques dans les travaux du PAM, il s'agit d'un travail exploratoire.¹ Aborder la question de la pauvreté dans les pays méditerranéens, question hautement sensible pour beaucoup d'entre eux, représente une entreprise difficile, parsemée de difficultés méthodologiques qui sont liées aux enjeux politiques que cette question soulève.

Par ailleurs, il semble presque impossible d'envisager une approche régionale de la pauvreté dans les pays méditerranéens dès lors qu'il s'agit de comparer des situations qui sont loin d'être comparables, relevant de très inégaux niveaux et modes de développement, où les problématiques de la pauvreté changent de façon substantielle d'une rive à l'autre de la Méditerranée. Pour cette même raison, à l'échelle mondiale, le PNUD propose des approches différentes de la pauvreté pour les pays en développement et pour les pays industrialisés qui se traduisent par des indicateurs distincts de pauvreté humaine.

Cette note de pré-faisabilité présente donc un caractère préliminaire et partiel. Elle est axée sur la problématique de la pauvreté dans les pays de la rive sud, de la Turquie au Maroc. Elle suit le canevas proposé par la CMDD pour les études de pré-faisabilité, même si le contenu a été adapté pour évoquer successivement :

- Importance : enjeux d'une "bataille de chiffres" sur la pauvreté entre les principaux acteurs, internationaux et nationaux ;
- Evaluation : principaux aspects d'une problématique d'appauvrissement dans les pays d'Afrique du nord et du Moyen-Orient, et liens pauvreté/environnement/santé ;
- Faisabilité d'une démarche CMDD complémentaire des nombreux travaux engagés ailleurs,
- Proposition méthodologique.

2 Importance. Disparités méthodologiques et "bataille des chiffres" autour de la pauvreté

L'évaluation de l'ampleur de la pauvreté en Afrique du nord et au Moyen-Orient se heurte à nombre de difficultés méthodologiques : pénurie des données, données disponibles souvent lacunaires. Il est difficile dans ces conditions de dessiner un profil net de la pauvreté dans la région, et surtout de dégager une dynamique régionale.

La **Banque mondiale** établit ses calculs globaux pour la région MENA² sur la base de données concernant généralement 6 pays, parfois seulement 4, parfois 9. A titre d'exemple, le rapport de la Banque spécialement préparé pour le Sommet économique d'Amman en 1995³ comporte une annexe statistique portant sur 15 pays, où la ligne "taux d'incidence de la pauvreté" n'est remplie que pour 5 d'entre eux (Algérie, Iran, Jordanie, Maroc, Tunisie). Egalement, dans le rapport sur le développement dans le

¹ Note préparée sur la base d'une étude préliminaire confiée par le PAM/Plan Bleu à une universitaire Libanaise, M. Jacques KABBANJI

² Middle East and North Africa.

³ *Claiming the future. Choosing prosperity in the Middle East and North Africa*, 1995

monde (édition 1999/2000), l'annexe statistique sur la pauvreté ne comporte pas de données pour le Liban, la Syrie, la Turquie.

Le **PNUD**, en ayant conceptualisé une approche sociale ("humaine") de la pauvreté et construit des indicateurs pluridimensionnels de la pauvreté, présente probablement la plus large panoplie de données sociales. Cependant, de nombreux pays de la région MENA sont insuffisamment couverts et les données sont lacunaires pour pouvoir suivre les progrès dans la lutte contre la pauvreté humaine.

La Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale (**ESCWA**) publie pour sa part, des études concernant les 12 pays de sa zone d'intervention⁴. Ces écrits sont fondés sur les statistiques nationales des pays membres, sur des travaux commandités à des chercheurs et consultants, sur des données d'autres agences des Nations unies. L'ESCWA développe aussi une réflexion méthodologique, et a notamment élaboré un indicateur de pauvreté.

Dans toute estimation de l'étendue de la pauvreté monétaire, l'adoption d'un seuil en est la pierre angulaire. Ce seuil permet de qualifier de pauvres ceux dont le revenu sont situés en dessous. Le nombre de pauvres "légaux" dépend donc du niveau de la ligne de pauvreté adoptée, et s'accroît quand le niveau s'élève.

Dans une perspective de comparaisons internationales, la **Banque mondiale** a établi le seuil de pauvreté absolue à un revenu d'un dollar par jour et par personne pour les pays pauvres, et la ligne d'extrême pauvreté (ou d'indigence) à 0,75 dollar/jour/personne (prix constants de 1985 en parité du pouvoir d'achat ou PPA).

Les pays, sur la base de critères de pertinence politique et de consommation qui diffèrent de ceux de la Banque, ont également défini leur propre ligne de pauvreté, en moyenne de 50 \$US/mois (au lieu de 30,4 ou 21 \$US 1985 PPA respectivement pour celles de la Banque).

La mise en regard de diverses séries de données montre que le choix d'une ligne de pauvreté joue de façon considérable sur l'évaluation de l'ampleur de la pauvreté et du problème économique, social et politique qu'elle est censée poser. Les écarts entre les sources peuvent ainsi varier du simple (**5,6%** de la population de la région, selon les estimations de la Banque mondiale, 1995) au sextuple (près de **30%**, selon des instances plus impliquées dans les interactions internes -bureaux locaux d'agences des Nations unies, gouvernements, chercheurs...).

En revanche, la notion de pauvreté humaine a été proposée par le PNUD en 1997, en faisant valoir que si le bien-être ne peut se résumer au revenu, la pauvreté ne peut se résumer à l'insuffisance de revenu. La notion de pauvreté humaine met l'accent sur ce que les gens peuvent ou ne peuvent pas faire. Il s'agit de la privation des capacités les plus essentielles de la vie, comme mener une vie en bonne santé, accéder à des connaissances, être bien approvisionné sur le plan des biens économiques, participer pleinement à la vie de la communauté. A titre indicatif, l'indicateur de pauvreté humaine⁵ est renseigné comme suit, en pourcentage des populations par pays : Turquie 17%, Syrie 20%, Liban 11%, Egypte 33%, Libye 16%, Tunisie 23%, Algérie 29%, Maroc 39% (PNUD, 2000).

3 Evaluation.

⁴ Bahrein, Egypte (seul pays africain), Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, Arabie Saoudite, Syrie, Emirats arabes unis, Yémen. A ces pays se sont récemment ajoutés les Territoires palestiniens autonomes.

⁵ L'indicateur de pauvreté humaine (IPH) pour les pays en développement intègre les critères suivants : la probabilité de mourir avant 40 ans, le pourcentage d'adultes analphabètes, les déficits en termes de conditions de vie (accès aux services de santé et à l'eau potable, pourcentage d'enfants de moins de 5 ans atteints de malnutrition). Le revenu ne rentre pas en tant que tel dans le calcul de l'IPH.

L'essor de la pauvreté en Méditerranée du sud

Lorsqu'on compare l'étendue de la pauvreté (monétaire et humaine) en Afrique du nord et au Moyen-Orient avec la profondeur de la misère dans d'autres régions du monde (valeurs autour de 50% pour certains pays d'Afrique subsaharienne ou d'Amérique centrale...), les analystes constatent qu'elle n'atteint pas en soi des niveaux alarmants.

Cependant, la tonalité des analyses est assez alarmiste eu égard des évolutions : si la situation concernant la pauvreté s'est régulièrement améliorée au cours des décennies 1960, 1970 et une partie des 1980 dans toute la région MENA, elle s'est empirée depuis pour devenir au cours des années 1990 un problème qui interpelle les décideurs politiques. Les hypothèses de travail généralement avancées sont résumées ci-après⁶.

- C'est vraisemblablement le processus d'appauvrissement, plus que l'ampleur de la pauvreté, qui constitue le fait marquant de la dernière décennie et qui pose problème dans la région.

La crise économique dans les années 1990, la baisse de revenus de migration, les mesures d'ajustement structurel accompagnées de réductions drastiques des dépenses publiques (investissements, emploi, salaires, services sociaux, subventions à la consommation...), ont favorisé l'accroissement de la pauvreté. La paupérisation touche les "pauvres traditionnels", qui s'appauvrissent encore, mais aussi les couches moyennes, dont le niveau de vie chute.

- En liaison avec ce que le PNUD a qualifié de pauvreté humaine -fortement liée à des ressources collectives, le plus souvent d'origine publique, et donc fortement contingente des fonctions assumées par l'Etat-, il semble que c'est plus le processus de dégradation des prestations dont bénéficie la population que leur niveau effectif qui peut poser problème dans la région. La montée de la pauvreté (humaine et monétaire) signerait ainsi la remise en cause des fonctions étatiques de la période précédente, comme le montre notamment le ralentissement considérable des dépenses publiques d'enseignement.
- La pauvreté rurale, comme ailleurs dans le monde, est plus importante que celle des centres urbains, non sans effet sur les mouvements migratoires vers les villes.
- Les villes, devenues des agglomérations de plus en plus difficiles à gérer, regroupent désormais une majorité de la population (moyenne de 62% de la population de la Turquie au Maroc, Plan Bleu 2000), dont les habitants étaient les principaux bénéficiaires des politiques publiques d'emploi, de services et de subventions. Avec le recul des Etats, c'est l'appauvrissement dans les villes qui suscite le plus d'inquiétudes et pose de façon aiguë le problème du coût social des réformes d'ajustement.
- Malgré le caractère rare et lacunaire des données sur les inégalités de revenu dans la région MENA et sur la répartition des pauvres autour de la ligne de pauvreté, diverses études permettent d'avancer que les effectifs situés à proximité immédiate de la ligne de pauvreté sont composés dans une large proportion de classes moyennes appauvries, et donc de nouveaux pauvres (ou en voie de le devenir), qui se distinguent sociologiquement des groupes situés tout en bas de l'échelle des revenus, eux plus durablement installés dans la pauvreté. Ce processus d'appauvrissement, fruit de la dégradation de la situation économique, est directement lié aux dynamiques de l'emploi et du marché du travail.

⁶ Cf. travaux de B. Destremau, fondés sur une large confrontation de sources internationales (Banque mondiale, ESCWA, PNUD...) et de travaux universitaires, in *L'insoutenable misère du monde. Economie et sociologie de la pauvreté*, sous la direction de Richard Poulin et de Pierre Salama, Vents d'Ouest, 1998..

- La plupart des sources convergent à considérer, comme la Banque mondiale, que le chômage a augmenté considérablement en région MENA et qu'il croîtrait plus rapidement (3,3% par an) que dans aucune autre région.
- La mise en relation chômage-pauvreté en région MENA requiert cependant une certaine circonspection⁷.
 - L'examen de la structure du chômage fait apparaître qu'il touche plus durement les jeunes diplômés (niveau secondaire et au-dessus), auparavant presque automatiquement absorbés par le secteur public, qui se retrouvent aujourd'hui en surnombre.
 - La grande pauvreté ne serait pas équivalente au chômage ; elle serait concentrée parmi les personnes globalement qualifiées de sous-employées, mal ou non comptabilisées. La plupart des pauvres ne pouvant se permettre de rester au chômage, ils finissent par prendre des emplois, même s'ils sont temporaires ou non qualifiés, dans l'économie informelle.
- Ce serait plutôt dans le secteur public et dans l'économie informelle⁸, que se situeraient les plus pauvres en milieu urbain. C'est donc la question du niveau des rémunérations du travail qui est en définitive en cause. Les salariés de l'Etat ont vu leurs salaires se réduire parfois radicalement. La chute des salaires réels touche aussi le secteur manufacturier dans certains pays où, dans les années 1990, les salaires seraient retombés au niveau de 1970.

L'analyse de ces évolutions est assez poussée dans les multiples travaux sur la pauvreté considérée sous l'angle strictement socio-économique.

En revanche peu de travaux existent au niveau international, et dans les pays, qui rendent compte des liens entre pauvreté et environnement.

Faiblesse des programmes d'action liant pauvreté et environnement

Selon le PNUD, une faiblesse générale des programmes de lutte contre la pauvreté est leur manque d'intégration : la division artificielle entre les politiques économiques et les politiques sociales, l'habitude de penser en termes sectoriels, la création d'institutions également en fonction de critères sectoriels. Les évaluations de programmes de lutte contre la pauvreté conduites par le PNUD dans différents pays (dont Tunisie et Maroc) soulignent la faiblesse des liens entre ces programmes et ceux de protection de l'environnement d'une part, entre la protection sanitaire et la réduction de la pauvreté de l'autre.

Pauvreté/environnement. Les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté comprennent rarement un élément d'envergure relatif aux ressources environnementales et naturelles. Jusqu'à présent, les plans environnementaux et de lutte contre la pauvreté ont été maintenus distincts. Aussi, le PNUD propose de lier ces questions au sein d'une même **Initiative**, lancée en septembre 1999, en collaboration avec la Commission européenne.

L'initiative vise à démythifier les liens entre pauvreté et environnement. Un mythe central est que l'accroissement de la population et le manque de ressources obligent les pauvres à causer des dommages à l'environnement ; les dommages à l'environnement induiraient alors un cercle vicieux de paupérisation et d'aggravation d'atteintes à l'environnement. Mais il n'existe pas en fait de lien causal clair entre les deux. Cela dépend grandement du contexte socio-économique et des politiques publiques particulières (abattement des arbres,

⁷ Surtout à l'égard des statistiques du chômage, fondées sur une définition du chômage inspirée des fonctionnements des marchés du travail occidental, dans des pays où les formes sociales du travail, en particulier l'opposition formel/informel, leur donnent un sens différent (Cf. Destremau, op cit.)

⁸ Les activités informelles, par nature difficiles à mesurer, ont été peu évaluées dans la région, à l'exception du Maghreb et d'Egypte.

détournement de cours d'eau, pollution de l'air, saturation des terres de substances chimiques...).. Le danger d'une vision simpliste est qu'elle tend à justifier les politiques qui réduisent la pauvreté aux dépens de l'environnement ou qui protègent l'environnement aux dépens des pauvres.

L'initiative vise à identifier et à promouvoir des politiques et des mesures publiques concrètes visant simultanément la réduction de la pauvreté et la régénération de l'environnement.

Pauvreté/santé. Dans l'optique de la pauvreté humaine, la mauvaise santé et l'insuffisance du revenu sont deux questions étroitement liées et il est difficile de traiter l'une sans s'occuper de l'autre. Les maladies évitables et une durée de vie plus courte sont des signes de déficience critique en matière de développement humain. Le PNUD préconise également de renforcer les liens entre protection sanitaire et réduction de la pauvreté.

4 Faisabilité. Quel objectif pour la CMDD ?

Que ce soit envisagé comme problème socio-économique ou comme problème multidimensionnel et donc multi-sectoriel, le thème de la pauvreté déborde pour l'instant du champ des compétences classiques du PAM, et dans une certaine mesure de la CMDD. Il s'agit d'un domaine où les structures du PAM ne présentent pas d'avantage comparatif en termes de travaux engagés ou de disponibilité de connaissances.

Jusqu'à présent, le thème de la pauvreté n'a jamais fait l'objet d'études spécifiques ou d'un suivi systématique dans les travaux du PAM axés sur les liens développement/environnement, où les aspects sociaux du développement n'ont pas été pleinement intégrés dans les analyses.

Dans les travaux entrepris par la CMDD depuis 1996, les thématiques abordées (gestion des demandes en eau, tourisme, gestion intégrée des zones côtières, industrie) relèvent plutôt d'une approche de développement écologiquement durable. Les nouveaux thèmes proposés pour les années à venir (déchets, risques naturels, énergie et transports, agriculture...) s'inscrivent également dans cette approche. Ce n'est que tout récemment, en cette année 2000, que l'indicateur de pauvreté humaine a été introduit dans le jeu des indicateurs pour le développement durable en Méditerranée. C'est dire la préoccupation encore marginale pour cette question au niveau de la coopération régionale.

Pourtant, la problématique ou les problématiques de la pauvreté se présentent dans quelques thématiques plus transversales abordées par la CMDD (gestion des villes, développement rural, libre échange), où les enjeux d'un développement écologiquement et socialement durable sont présents.

Les travaux sur la pauvreté engagés par les organismes et programmes internationaux (PNUD, ESCWA, BM ...) sont nombreux (cf. supra). Leur capacité d'expertise est indéniable, même si les résultats des programmes de lutte contre la pauvreté ou des programmes de développement appliqués dans les pays du Sud depuis des décennies, ne sont toujours pas concluants. D'ailleurs, la faible mise en évidence des liens entre la problématique de la pauvreté et celle de l'environnement semble encore un trait marquant de ces programmes.

Compléter le tableau esquissé ici en mettant en relief les liens pauvreté/ environnement, tel serait le terrain à emprunter par la CMDD, notamment dans le cadre des travaux sur le développement urbain et sur le développement rural, ou en complément de leurs analyses et résultats.

5 Proposition pour la CMDD

Le thème nécessite sans doute un temps de maturation et un effort supplémentaire important pour conclure une étude de faisabilité, à mener en coopération avec le PNUD, avec la contribution de quelques universitaires.

Sur la base d'une synthèse méditerranéenne des principaux travaux existants, l'étude de faisabilité viserait à :

- dresser un bilan des évolutions enregistrées au Sud (de la Turquie au Maroc) et dans les Balkans, éventuellement en couvrant aussi les pays européens méditerranéens, en mettant en relief les spécificités des problématiques et des situations à chaque groupe de pays ;
 - mieux évaluer l'éventuelle valeur ajoutée qu'une démarche CMDD pourrait apporter aux travaux déjà existants à l'extérieur du PAM, notamment en terme de promotion d'approches et de programmes liant pauvreté et environnement, afin de favoriser la prise de décisions intersectorielles par les gouvernements et les organismes internationaux.
-

**Commission Méditerranéenne
du Développement Durable**

*Etude de pré-faisabilité
pour la sélection de nouveaux thèmes*

**RISQUES NATURELS MAJEURS
ET DÉVELOPPEMENT DURABLE
EN MÉDITERRANÉE**

Septembre 2000

Sommaire

<u>Etude de pré-faisabilité : Risques naturels majeurs (RNM) et développement durable en Méditerranée</u>	1
<u>Introduction</u>	1
<u>A - Importance</u>	2
<u>1</u> Sujet prioritaire pour la CMDD	2
<u>2</u> Perception par les pays et leurs partenaires	3
<u>B. Evaluation</u>	3
<u>3</u> Enjeux majeurs pour la région et les pays	3
<u>4</u> Contribution au développement durable national et régional	4
<u>5</u> Valeur ajoutée de l'implication de la C.M.D.D.	4
<u>C - Faisabilité</u>	5
<u>6</u> Disponibilité des informations et connaissances	
<u>7</u> Travaux engagés avec le PAM et d'autres supports	
<u>8</u> Moyens techniques et financiers	
<u>D - Méthodologie</u>	7
<u>9</u> Méthodes de travail	7
<u>10</u> Durée du travail	7
<u>Conclusions</u>	7

Etude de pré-faisabilité

Risques naturels majeurs (RNM) et développement durable en Méditerranée¹

Introduction

La réflexion sur l'intérêt et la faisabilité de la prise en compte par la Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD) du thème « Risques Naturels Majeurs et développement durable en Méditerranée » développée ci-après, est conduite selon le questionnaire-type proposé par le Comité Directeur de la CMDD, lors de sa réunion de Tunis, 8-9 mars, 1999 (WG.155/3).

L'examen des dix questions s'effectue dans le cadre des quatre parties de l'analyse pour l'intégration de la politique de prévention des Risques naturels majeurs dans la politique d'aménagement et de développement durable du territoire préconisée par le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) avec le concours de la CMDD.

- L'importance du thème, en établissant objectivement l'impact des Risques naturels majeurs dans l'histoire ancienne et récente des Etats riverains.
- L'évaluation par identification des enjeux actuels et futurs liés aux Risques naturels majeurs dans le processus de développement durable aux niveaux local, national et régional.
- La faisabilité en termes de connaissances, d'implication des acteurs concernés ainsi que de moyens techniques et financiers, d'ores et déjà assurés
- La méthodologie pour préciser les modalités appropriées à une prise en compte rapide et partagée du thème « Risques naturels majeurs ».

Toutefois, au préalable, il convient de définir le champ des Risques naturels majeurs d'intérêt méditerranéen et d'occurrence brutale seuls pris en compte ici pour éviter toute ambiguïté par rapport à d'autres familles de risques, tels que les risques lents de désertification et du changement climatique, les risques technologiques, les risques sociaux voire géopolitiques ou les risques biologiques et sanitaires.

- Les risques naturels majeurs en région méditerranéenne

Un risque naturel résulte de la rencontre d'un aléa (ou phénomène) naturel et d'un enjeu humain ou économique, la vulnérabilité étant la mesure des dommages rapportés à l'intensité de l'aléa. A cette définition technique du risque doit être associée la notion d'acceptabilité pour y intégrer sa composante sociale. C'est donc un événement dommageable doté d'une certaine probabilité, dont la cause naturelle apparaît immédiate et déterminante. Les événements qui prennent source dans un processus technologique ne sont pas considérés comme risques « naturels ».

Par convention, les incendies de forêt, qui résultent de la présence d'une masse combustible, de conditions météorologiques (vent, sécheresse) et d'une mise à feu d'origine

¹ Cette note a été préparée pour le PAM/CMDD par MM. Huet et Glass, du Ministère français de l'aménagement du territoire et de l'environnement, en liaison avec M. Armando Mauro, Directeur de l'Institut International « Stop Disasters », et Giovanni Guerrieri, expert auprès du Ministère italien chargé de l'environnement, en coopération avec le CAR/BP.

variable (accidentelle, volontaire ou naturelle), correspondent à des risques naturels, car les deux premières causes sont constitutives de l'aléa.

En région méditerranéenne, en prenant à la fois pour cadre géographique les Etats riverains de la Méditerranée, la zone climatique et l'enveloppe des bassins versants, deux grands groupes de risques naturels, pèsent sur les avenir des pays. D'une part, ceux résultant d'une dégradation lente des sols par surexploitation forestière ou agropastorale, conjuguée à la sécheresse dans un processus de désertification, d'autre part, ceux d'occurrence brutale et plus ou moins prévisibles d'origine terrestre (séisme, volcanisme et mouvement de terrains) et d'origine météorologique (inondation, crue et boue torrentielle, feux de forêt), les glissements superficiels de terrains pouvant relever des deux origines.

Dans la mesure où la prise en compte du premier groupe de risques, lents et insidieux, relève d'une politique appropriée de développement agricole et rural que la plupart des pays ont engagé en connaissance de cause, la parade des catastrophes naturelles soudaines, tectoniques et météorologiques, apparaît plus problématique et multiforme. L'histoire méditerranéenne est jalonnée de traumatismes subis par pratiquement tous les pays riverains. Dans bon nombre de cas, les chocs de ces événements ont déterminé ou créeront des ruptures dans les économies nationales. Il est dans l'intérêt de tous les pays concernés de conjuguer leurs efforts pour mettre en place des politiques de prévention pour atténuer l'impact des risques naturels sur leur potentiel de développement.

A - Importance

1 Sujet prioritaire pour la CMDD

Sur vingt Etats méditerranéens, Parties contractantes de la Convention de Barcelone, vingt sont tributaires d'au moins un risque naturel majeur (RNM) parmi les six RNM significatifs en Méditerranée (Cf. carte Annexe 1)

L'Italie et la Grèce sont concernés par la totalité des RNM, dont le risque volcanique ; sept Etats du Nord et de l'Est connaissent cinq RNM.

L'histoire ancienne et récente fait ressortir l'impact du RNM sur la société et l'économie méditerranéenne.

En se référant aux statistiques les plus récentes, les catastrophes sismiques du XX^e siècle concernant douze pays, se sont traduites par près de 300 000 morts, dont 120 000 en Italie et 100 000 en Turquie. Le bilan du tremblement de terre d'Izmit (Turquie) d'août 1999 se situe à environ 20 000 morts et 50 000 blessés avec une perte de biens évaluée à 20 milliards de dollars (source : Swiss Re sigma No2/2000).

Si l'impact des risques sismiques est particulièrement lourd, ses manifestations catastrophiques ne sont pas aussi fréquentes que celles du risque d'inondation et de crue ou boue torrentielles ainsi que des feux de forêt résultant des conditions hydro météorologiques, spécifiques du climat méditerranéen.

Au cours du XX^e siècle les inondations catastrophiques ont déterminé, dans dix Etats méditerranéens, environ 10 000 morts.

Les régions côtières, en aval des bassins versants, sont d'autant plus vulnérables qu'elles sont tributaires d'une concentration démographique sur le littoral et d'une fragilisation des arrières-pays du fait de l'exode rural (surtout pays du Nord) ou d'une surexploitation agrosylvopastorale (surtout pays du Sud et de l'Est).

Sans que l'on puisse chiffrer le coût direct de la destruction de la forêt méditerranéenne par l'incendie, la disparition ces vingt dernières années d'environ 2 millions d'hectares de forêt représente un impact alarmant sur le patrimoine paysager et naturel en Méditerranée.

Il y a lieu de considérer que globalement l'incidence des RNM peut être de nature à déstabiliser tout processus de développement durable au niveau local voire au niveau national.

2 Perception par les pays et leurs partenaires

De par leur survenance brutale et les traumatismes causés, les RNM sont en général identifiés et pris en compte par les pays concernés. Toutefois, selon le risque et l'organisation administrative de chaque Etat, le dispositif sécuritaire en cours est plus ou moins performant. Dans l'ensemble, il y a une dissociation entre les responsabilités publiques en matière de prévention du risque et de gestion de crises. Le volet « prévention » de la politique RNM est en général assuré par un ou plusieurs administrations techniques, le volet « gestion de crise » par l'administration chargée de la protection civile. Des Etats s'attachent à mieux articuler « gestion des crises » et « prévention des RNM » notamment par l'aménagement du territoire (exemple : plans de prévention des risques et d'évacuation) et par « l'ingénierie anti-risques ».

La forte concentration des RNM et l'accroissement de la vulnérabilité des populations urbaines en Méditerranée a généré, depuis une dizaine d'années, une coopération informelle entre les Etats et un partenariat avec des instances internationales spécialisées. Ainsi, au titre de la décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles (DIPCN), une déclaration pour la région méditerranéenne a été adoptée à Valence en mai 1999, par les pays concernés (cf. Annexe 2).

B. Evaluation

3 Enjeux majeurs pour la région et les pays

Le Bassin Méditerranéen est un « bassin de Risques » dont l'unité se manifeste sur les plans physiques, culturels et économiques.

C'est un lieu de rencontre Nord-Sud de milieux physiques :

- les plaques tectoniques Eurasiatiques et Africaines s'y rencontrent générant séismes et/ou volcanisme dévastateurs (Italie, Grèce, Turquie, Algérie,...).
- les masses d'air océaniques et continentales génèrent des fronts source de tempêtes, voire de petits cyclones, et de précipitations « méditerranéennes », brutales, violentes et meurtrières (Maroc, Espagne, France, Italie....), ou de feux de forêts (Espagne, Grèce, France, Italie,...).
- le réchauffement climatique y développe une ligne d'avancée Sud-Nord, contact entre la zone méditerranéenne et la zone alpine.

C'est un lieu de rencontre des cultures, où les catastrophes naturelles récentes ou relatées dans l'Odyssée, la Bible et d'autres écrits fondateurs ont pris une valeur de mythes, et où la perception et l'approche des risques est différente, selon les traditions locales.

C'est un lieu de rencontre d'économie et de modes de développement, générant tous des « mégacités », augmentant considérablement la vulnérabilité à terme, notamment des zones littorales, si l'on songe que la population y passera de 140 à 210 millions d'habitants en quelques décennies.

La gestion des risques naturels constitue incontestablement un enjeu majeur d'intérêt commun ;

- à court terme, il s'agit d'assurer la sécurité du développement (coopération pour les moyens d'alerte et de secours) et d'en valoriser l'image (échanges d'informations, bases de connaissances, réseau de villes...).
- à moyen terme, il s'agit de développer la prévention pour éviter que les catastrophes ne contribuent à l'appauvrissement des pays affectés, en adaptant les techniques de construction du bâti et de gestion agro-sylvo-pastorale : la mémoire du risque fait partie de la mémoire du territoire et doit être intégrée à son développement.
- à long terme, il s'agit de faire face à l'augmentation prévisible de vulnérabilité : l'accent portera ici essentiellement sur les mécanismes de développement qui permettent de la limiter (les politiques économiques, même libérales, doivent prendre en compte cet impératif).

4 Contribution au développement durable national et régional

La gestion des RNM repose, au-delà de la gestion de la crise, sur la prévention, qui elle-même comprend :

- la connaissance des phénomènes, la formation, l'information
- la surveillance et l'alerte
- la protection par les ouvrages et la gestion des milieux naturels
- l'aménagement du territoire par l'occupation des sols et la localisation adaptée des habitats et équipements.

A l'évidence, les deux derniers types d'actions sont partie intégrante du développement durable, et une bonne gestion des risques est une condition nécessaire de ce développement. La Conférence de Paris (juin 1999) dans le cadre de la D.I.P.C.N. consacrée à ce thème, a bien mis en évidence que :

1. Sans sécurité des personnes et des biens, le développement ne saurait être durable ; au-delà d'une certaine part du P.I.B. (5 à 10 %), le coût d'une catastrophe compromet le développement du pays, et conduit à une affectation obligatoire des ressources financières nationales ou internationales par les secours et réparations.
2. Reposant sur l'histoire des territoires, une bonne gestion des risques n'hypothèque pas la liberté d'action des générations futures - en les obligeant à reconstruire ce qui a été détruit. Cette liberté d'action future est une marque du développement durable. A cet égard, le mode d'urbanisation actuel - sur le littoral, souvent sans précaution vis-à-vis des risques, n'est pas vraiment durable !
3. La prévention des risques développe des savoir-faire et techniques qui renforcent la conscience des liens existants entre activités humaines et milieu naturel et crée des emplois.
4. La gestion du risque doit être prise en compte dans les activités principales : urbanisation (techniques et localisation), tourisme (sécurité des personnes), agriculture et forêt (érosion des sols....).
5. La prise en compte des RNM évite une ségrégation sociale rejetant les populations les plus pauvres dans les terrains les plus exposés aux risques.

5 Valeur ajoutée de l'implication de la C.M.D.D.

De nombreuses initiatives de coopération euro-méditerranéenne existent déjà dans le domaine des RNM, entre scientifiques (réseau AMHY d'hydrologues, séminaires

SIDMED...), entre villes (réseaux de villes), entre services des secours (feux de forêt, séismes...).

L'implication du PAM par la CMDD aurait de nombreux effets bénéfiques.

- Son cadre, la Convention de Barcelone, est le seul accord politique regroupant tous les pays riverains.
- La communauté d'intérêt des pays pour le thème a été mise en évidence aux paragraphes 2 et 3 (Bassin de risques physiques, culturels, économiques).
- Le thème « RNM » bénéficierait des acquis du PAM qui s'enrichirait à son tour : sa prospective, ses approches des thèmes agricoles, urbains, mis en perspective par l'approche risques naturels seraient plus pertinentes et réciproquement (ex : les programmes d'aménagement côtier).
- La CMDD est un organisme stable de rencontre permettant de pérenniser et de développer les initiatives citées, qui reposent actuellement souvent sur le dynamisme de quelques uns. A cet égard, une « tête de réseau » support serait un signe fort (Cf infra).
- La CMDD est un relais vers le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), qui peut aider à compléter au sein des instances onusiennes l'approche RNM trop souvent réduite à la seule gestion des catastrophes, ce qui n'est pas du développement durable.

C – Faisabilité

6 Disponibilité des informations et connaissances

La grande majorité des pays riverains disposent pour chaque type de RNM des informations issues des gestions des catastrophes naturelles qui se sont produites au cours du dernier demi-siècle. En ce qui concerne les connaissances technico-scientifiques caractérisant aléas et vulnérabilités, le niveau des acquis est variable selon les Etats. Leur accessibilité par un système d'information approprié, conçu en partenariat régional, constitue un objectif en soi. De même, la mise en commun au niveau méditerranéen des « retours d'expériences » des grandes crises liées aux RNM, en partant de regroupements nationaux des informations, constituera un « investissement » utile à l'ensemble des partenaires concernés.

7 Travaux engagés avec le PAM et d'autres supports

Si le PAM, a contribué à l'approche des RNM, par le Centre d'Activités Régionales du Programme d'Actions Prioritaires (CAR/PAP), chargé d'une expertise sur le risque sismique au début des années 80 et par le Centre d'Activités Régionales du Plan Bleu (CAR/PB) par la publication en 1997 d'un fascicule thématique « les risques naturels en Méditerranée » ainsi que par le Centre d'Activités Régional de Télédétection (CAR/TDE), chargé soit d'une analyse sur les effets environnementaux causés par les incendies, soit d'un inventaire, consultable en Internet, des activités TDE concernant les risques naturels et les impacts anthropiques en Méditerranée, il n'a cependant pas encore reçu de mandat des Parties contractantes pour intégrer ce thème dans son programme d'activités. A l'inverse, les Nations Unies par la DIPCN (Cf. Annexe 2), la Commission Européenne (Cf. déclaration euroméditerranéenne) et le Conseil de l'Europe (EUR-OPA programme), ont manifesté un intérêt marqué pour une prise en compte du thème RNM en Méditerranée, mais sans proposer un cadre légitimé par les Etats riverains.

Ainsi, il existe un ensemble d'initiatives en région méditerranéenne susceptibles d'être valorisées si un lieu de rencontre et de débats est officialisé dans une organisation reposant sur un accord intergouvernemental.

A cet égard, l'importante mobilisation de l'expertise RNM, au titre de la DIPCN, internationale et nationale, clôturée en 1999 par le mandat de Genève (Cf. Annexe 3), a été prolongée par le lancement d'une stratégie internationale de prévention des catastrophes par les Nations-Unies et, au niveau méditerranéen, par une conférence internationale « Euromed-Safe 99 » à Naples en octobre 1999 (Cf. Annexe 4). Cette dernière manifestation a notamment été préparée par l'Institut International « Stop-Disasters » (Cf. Annexe 5) en liaison avec l'Union internationale des associations et organisations techniques (UATI) qui avait organisé deux séminaires méditerranéens sur la gestion des risques naturels (SIDMED I à Rabat en 1996 et SIDMED II à Istanbul en 1998).

A ces initiatives internationales correspondent également des implications des Etats riverains souvent à la hauteur du nombre des RNM les concernant et des catastrophes subies.

Ainsi, sans être exhaustif, l'Italie, l'Espagne la France, la Turquie, l'Algérie et le Maroc ont développé des activités et des expertises susceptibles d'être utiles à l'ensemble de la région méditerranéenne.

8 Moyens techniques et financiers

L'efficacité d'une prise en compte du thème des RNM par la CMDD repose sur trois éléments :

- L'intérêt pour les Etats riverains.
 - La capacité d'assurer une animation et une expertise spécifique.
 - Les moyens pour une démarche partenariale.
- Les informations qui précèdent font ressortir l'enjeu des RNM. pour la société méditerranéenne dans son ensemble.
 - La représentation à la CMDD de la ville de Naples par le responsable d'une structure légère mais performante dans certains domaines, l'Institut International « Stop-Disasters » est un élément de réponse au deuxième point. Cette organisation pourrait assurer les contacts nécessaires avec les pays concernés (Algérie, Egypte, France, Italie, Turquie,...) de façon à évaluer la possibilité de se constituer en « tête de réseau » et assurer, après évolution, les interfaces pour l'expertise internationale-méditerranéenne-inframéditerranéenne.
 - La dynamique engagée par « Stop-Disasters » avec des moyens scientifiques, techniques et financiers déjà mobilisés jusqu'en 2002, pour mettre en place un portail Internet, assurer la diffusion d'un périodique d'information, organiser deux ateliers est de nature à engager rapidement un projet RNM adopté par la CMDD. Le cadrage par la CMDD stimulera, en le légitimant auprès des partenaires méditerranéens concernés, le rassemblement des experts, le partage des données et des expériences ainsi que l'organisation appropriée de l'information utile aux autorités nationales et locales.

Le démarrage du projet, ainsi assuré, permettra de mobiliser plus facilement les moyens complémentaires à compter de 2002 auprès de l'Union européenne et de certains Etats prêts à s'investir dans un renforcement du réseau et des activités de prévention des RNM.

Une évaluation indicative du coût du projet en situe le montant à 2 millions de Francs Français, soit près de 300 000 US dollars pour trois ans. Un tiers du financement est acquis (pour 2001 et début 2002) par l'intermédiaire de « Stop-Disasters ».

Les deux tiers à pourvoir pourraient être assurés en grande partie par certains Etat, la Commission européenne et des organisations internationales, dont le PAM.

D - Méthodologie

9 Méthodes de travail

Une équipe restreinte mandatée par la CMDD, comportant un expert chargé du pilotage, un ou deux représentants qualifiés des pays membres de l'Union européenne et deux représentants qualifiés des pays tiers méditerranéens, pourra assurer la coordination des cinq grands types de RNM. Pour chacun des risques, il y aurait un groupe spécialisé, « sismique et volcanique », « inondation », « crues et boues torrentielles », « glissements de terrain » et « feux de forêt », de quatre à cinq experts.

Au total, une trentaine d'experts devrait être en mesure de produire les recommandations utiles aux Etats riverains pour étayer des politiques de prévention du RNM.

Trois ateliers pléniers seraient nécessaires : lancement - mi-parcours – clôture et dix réunions légères des groupes spécialisés à raison de deux par groupe.

10 Durée du travail

En raison de l'importance des travaux déjà amorcés, la période de mobilisation de l'expertise scientifique et technico-administrative ne devra pas dépasser 2003, dont la première année 2001 sera consacrée à la maturation du thème avec l'ensemble des pays concernés.

Conclusions

La forte convergence des risques naturels majeurs en Méditerranée est d'autant plus préoccupante que corrélativement la croissance urbaine, donc la vulnérabilité, s'accroît dans les régions côtières.

La CMDD se doit de considérer que les RNM représentent un enjeu significatif pour le développement durable en Méditerranée :

- privilégiant le long terme et intégrant des phénomènes peu fréquents mais dévastateurs,
- ne conduisant pas à une ségrégation sociale rejetant les populations les plus pauvres dans les terrains les plus à risques,
- ne faisant pas courir le risque d'une croissance aléatoire remise périodiquement en cause par l'importance des dommages liés aux catastrophes.

L'existence d'une tête de réseau en région méditerranéenne, disposant de moyens pour un lancement rapide d'un projet RNM, devrait constituer un facteur important pour une prise de décision favorable de la CMDD.

**Commission méditerranéenne
du développement durable**

*Étude de pré-faisabilité pour
la sélection de nouveaux thèmes*

**COOPÉRATION INTERNATIONALE EN VUE
D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Septembre 2000

(original anglais)

Étude de pré-faisabilité**COOPÉRATION INTERNATIONALE
EN VUE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE¹****INTRODUCTION**

Lors de sa cinquième réunion, la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) est convenue que la «Coopération internationale en vue d'un développement durable» devrait faire l'objet d'une évaluation comme nouveau thème possible, ou comme question à inclure dans le programme de travail pour les deux ou trois prochaines périodes biennales.

Au chapitre 2 de l'Agenda 21, adopté par la CNUED, l'accent est mis sur la nécessité de favoriser un climat de coopération et de solidarité réelles et de renforcer les politiques nationales et internationale ainsi que la coopération multilatérale pour s'adapter aux nouvelles réalités, en vue de faire face aux défis de l'environnement et du développement. Un nouveau partenariat engageant tous les États dans un dialogue permanent et constructif était préconisé pour assurer une économie mondiale plus efficace et équitable.

Le chapitre II de l'Agenda MED 21 stipule que *«la coopération internationale basée sur l'intérêt commun et sur la responsabilité partagée mais différenciée devrait offrir aux pays méditerranéens les motivations et les moyens de s'impliquer dans la protection de l'environnement global, tout en satisfaisant leur aspiration au développement économique»*.

La coopération est, à vrai dire, un thème récurrent, une sorte de leitmotiv, de l'Agenda MED 21, puisqu'elle donne lieu à une recommandation dans la plupart de ses chapitres.

1. IMPORTANCE**• La coopération : un sujet prioritaire?**

Il est énoncé dans le mandat de la CMDD que la Commission a notamment pour objet *«de renforcer la coopération régionale et de rationaliser la coopération décisionnelle intergouvernementale dans le bassin méditerranéen pour l'intégration des questions d'environnement et de développement»*.

Il est aussi indiqué dans le mandat que la CMDD a, entre autres fonctions, *«d'examiner à intervalles réguliers la coopération du PAM avec la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales ainsi qu'avec l'Union européenne, et d'explorer les différents moyens permettant de renforcer cette coopération, et en particulier de réaliser les objectifs énoncés au chapitre XXXIII de l'agenda MED 21»*.

Il conviendrait de s'attaquer à plusieurs des problèmes les plus pressants sur une base régionale ou sous-régionale, soit parce qu'ils transcendent les frontières nationales soit que la similitude des problèmes à traiter donne à penser qu'une approche régionale ou sous-régionale serait la plus efficace et la plus rentable. De plus, des facteurs extérieurs influent dans une

¹ Ce rapport est une version révisée de celle préparée par M.P.Bifani, expert, pour le PAM/CMDD en coopération avec le Secrétariat

large mesure sur le fonctionnement interne de chaque pays, et une approche commune pour relever les défis de la mondialisation semble indiquée.

L'énormité de ces tâches et l'emprise très lourde de facteurs externes sur les efforts de développement des pays font qu'un partenariat stratégique soutenu au sein du Bassin méditerranéen n'est pas seulement souhaitable mais une condition du développement durable.

2. ÉVALUATION

- **Coopération, aide et assistance**

On entend par «coopérer» œuvrer à une même fin, ce qui implique des intérêts et des objectifs communs, un dialogue et un partenariat, et présuppose le partage de risques et d'effets bénéfiques.

La coopération ne peut reposer sur une relation de subordination; elle postule plutôt que les partenaires acceptent à la fois le droit à en attendre des bienfaits et des obligations ou des responsabilités concernant les tâches à entreprendre dans la poursuite d'objectifs communs. Bien que la coopération comporte une aide et une assistance, l'inverse n'est pas forcément vrai.

Le développement est un processus à long terme et la coopération dans le domaine du développement implique un partenariat à long terme pour atteindre des objectifs communs.

Une évaluation soigneuse de la coopération classique révèle une confusion entre coopération et aide, entre objectifs et intentions. La confusion entourant les termes de coopération, aide et assistance s'est souvent traduite par un manque de coordination, voire par une situation conflictuelle. Il a été démontré que, dans de nombreux cas, l'aide a été contre-productive, réduisant ou même rendant inopérants les efforts de coopération. Cette approche de la coopération, ambiguë, déroutante et source de méprises, est sous-jacente aux résultats médiocres de la coopération internationale.

- **Objectifs et performances de la coopération internationale**

La coopération traditionnelle entre pays développés et pays en développement consistait en une collection assez vague de programmes bilatéraux et multilatéraux. Bien que la majeure partie de la coopération soit étiquetée « coopération pour le développement », elle répond en fait à des buts disparates. À vrai dire, le développement n'a pas toujours été un objectif majeur de la «coopération»: les donateurs ont été mus par des intérêts politiques, diplomatiques, militaires et commerciaux, de même que par des visées humanitaires. L'idéalisme et la solidarité se mêlaient à l'égoïsme commercial, à l'opportunisme politique et au conditionnement idéologique.

Tout au long des dernières décennies, les objectifs de la coopération internationale ont évolué, suivant en cela l'évolution des caractéristiques de l'économie mondiale, des considérations politiques et stratégiques, une perception différente du développement et de la coopération. À l'origine, la coopération était censée: combler l'écart entre l'épargne intérieure et la nécessité d'investir, contribuer à la croissance, compenser le manque de devises, lever les contraintes et les obstacles à la croissance et au développement économiques tels que les déficiences institutionnelles, la demande de main-d'œuvre qualifiée, et les infrastructures. La lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire, l'éducation et la santé ont été aussi des thèmes récurrents de

l'aide et de la coopération. Les questions d'environnement, les problèmes liés aux disparités hommes-femmes, le renforcement de la société civile, la participation et une bonne gouvernance sont venues s'y ajouter. De même, la promotion des droits de l'homme et de la démocratie ont constitué l'objet de programmes d'aide. Plus récemment, la recherche de la durabilité sous ses différentes interprétations a été citée comme le but de l'aide et de la coopération. Enfin, la pensée économique dominante, qui met l'accent sur le fonctionnement du marché, se reflète également dans la coopération internationale qui inscrit, parmi ses objectifs, celui d'accroître le rendement du marché et de promouvoir ses instruments. À cet égard, l'objectif des «ajustements structurels», ainsi que la promotion et le renforcement des mécanismes du marché, ont revêtu une importance particulière.

Dans la plupart des cas, les donateurs sont incapables de relier la réalisation de cet objectif intermédiaire à celui à long terme du développement durable. Ils ont tendance à admettre que toute l'aide, peu ou prou, contribue à la croissance économique et que cette dernière conduit automatiquement à la réduction de la pauvreté, à l'accroissement du bien-être et au développement durable. Or, l'expérience montre que c'est rarement le cas.

La coopération multilatérale dans le cadre du PNUE, du PNUD, de la FAO, de l'OMS, de la Banque mondiale, etc., souscrit à la plupart des objectifs précités, bien que ceux-ci aient tendance à se spécialiser en fonction de l'organisation concernée.

Les programmes de coopération comportent habituellement des subventions, des prêts à court et moyen terme - parfois à des taux d'intérêt bonifiés ou à des conditions de faveur -, une distribution de produits de base (par exemple, de surplus alimentaires en période de disette), une assistance technique, une assistance militaire, etc.

Les résultats de la coopération internationale au cours des dernières décennies ont laissé beaucoup à désirer:

- ◆ L'assistance extérieure et l'aide financière conventionnelles, contrairement aux attentes, n'ont généralement que peu contribué, sinon pas du tout, à l'accélération de la croissance économique dans les pays bénéficiaires.
- ◆ Quand l'aide fait concurrence aux produits nationaux du bénéficiaire, elle entraîne une distorsion des prix et, par voie de conséquence, une mauvaise répartition des ressources avec des effets négatifs sur la croissance et le développement économiques.
- ◆ Les effets bénéfiques de la coopération internationale se sont habituellement fait sentir dans le groupe social à revenus modérés ou élevés des pays en développement.
- ◆ Une grande partie de l'aide allouée n'atteint pas les pays bénéficiaires car elle reste dans le pays donateur sous forme de traitements élevés et à-côtés versés aux consultants, employés des organisations nationales et internationales et des sociétés de conseil.
- ◆ La conditionnalité - imposition de conditions - est un trait saillant et controversé de la coopération internationale. Il convient de faire une distinction entre la conditionnalité des projets, et la conditionnalité politique et économique, plus importante et discutable.

L'imposition de conditions politiques a été surtout associée à l'aide et à la coopération bilatérales au titre du FMI, notamment pour des programmes de stabilisation, et de la Banque mondiale pour ses programmes d'ajustement structurels.

La question de la conditionnalité est encore compliquée par le fait qu'une grande partie de l'aide – bilatérale, notamment - est «liée». L'aide liée contraint le pays à acheter des biens, des équipements, des technologies et des services au pays donateur et souvent à un producteur bien spécifié.

Il ne fait aucun doute que dans la perspective de la zone méditerranéenne de libre-échange, la conditionnalité demande à être reconsidérée et qu'elle pourrait empêcher le pays bénéficiaire de remplir les conditions.

Dans un véritable partenariat méditerranéen, la conditionnalité devrait opérer dans les deux sens plutôt qu'à sens unique: les engagements pris par les pays bénéficiaires devraient aller de pair avec des engagements pris par le pays donateur. Ces engagements portent, par exemple, sur les politiques commerciales et d'investissement, sur les subventions, etc., et pas seulement sur l'aide proprement dite. C'est une sorte de contrat de développement durable entre partenaires méditerranéens.

Les échecs précités de la coopération internationale ont été aggravés par des questions propres à la décennie écoulée qui a été à cet égard une période critique:

- ◆ les montants alloués à la coopération ont stagné;
- ◆ un processus de redistribution a concentré les ressources disponibles sur un nombre plus réduit de pays, et pas toujours ceux qui avaient réellement besoin de la coopération;
- ◆ l'adhésion du public à la coopération a faibli;
- ◆ les ressources publiques allouées à l'aide au développement ont diminué;
- ◆ il existe un scepticisme grandissant touchant les modèles de coopération existants, et, en conséquence :
- ◆ de plus grands doutes sur leur efficacité.

La coopération multilatérale a moins souffert des critiques dont fait l'objet la coopération bilatérale. On considère que les organisations des Nations Unies ont une plus grande latitude de poursuivre des objectifs de développement du fait qu'elles sont moins assujetties à des intérêts politiques, idéologiques, diplomatiques et commerciaux.

De nos jours, les ressources extrabudgétaires représentent plus de 70% des ressources administrées par les Nations Unies. Moins de 30% des ressources administrées par le PNUD proviennent du budget ordinaire. Un point qui mérite encore plus d'être noté est que, au cours de la première moitié des années 1990, environ 39% du financement total du PNUD provenait des pays nordiques et des Pays-Bas.

Une grande faiblesse est le manque croissant de coordination des programmes d'assistance exécutés par différentes organisations en relation avec chaque bénéficiaire concerné.

Les perceptions différentes des intérêts politiques et stratégiques qu'ont les divers donateurs européens sont en partie responsables des difficultés que rencontre l'UE pour dégager un consensus sur la coopération. Ces différences se reflètent également dans l'approche qu'adopte chaque pays envers la coopération. Par exemple, l'Italie et la Grèce affectent la plus grande

partie de leur aide par le biais d'organisations multilatérales, alors que l'aide de la France et de l'Espagne est avant tout bilatérale.

Un trait saillant de la dernière décennie a été l'importance accordée au rôle du marché dans la croissance et le développement économiques. Dans ce contexte, la coopération s'est bornée à aider à promouvoir l'expansion et à consolider le marché. Les programmes de coopération et d'aide sont désormais destinés à remédier aux déficiences du marché et à renforcer son efficacité. L'aide afflue en vue de promouvoir l'adaptation et la restructuration de l'appareil d'État, des systèmes juridiques, ou pour mettre en place les mécanismes nécessaires au fonctionnement du marché.

Les termes d'efficience et efficacité, pour ce qui concerne la coopération internationale, ont été utilisés d'une manière assez vague. Le premier désigne le rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en oeuvre dans les activités, le deuxième le rapport entre les résultats obtenus et les résultats escomptés. Bien qu'étroitement liées, les deux expressions ont un sens différent: les donateurs, et en particulier leurs mandants, peuvent être intéressés par l'efficience, alors que les bénéficiaires sont portés à attribuer une plus grande importance à l'efficacité. En outre, l'efficience et l'efficacité doivent être examinés par rapport à l'utilité de la coopération, à savoir dans quelle mesure les objectifs et les activités soutenues ou promues par la coopération sont valables eu égard à la situation présente du pays et aux objectifs du développement. De même convient-il d'évaluer les impacts de l'aide financière sur la fiscalité, la dette publique, les dépenses publiques globales, sur la consommation et les investissements, etc.

- ◆ borner la coopération à son approche étroite de stricte assistance ou aide n'a pas toujours donné les résultats escomptés. Il faut l'attribuer à un objectif erroné ou inopportun, au fait que les activités soutenues contribuent rarement à l'objectif final, que les obstacles à la réalisation des objectifs ont été sous-estimés ou ignorés, ou simplement à l'inefficacité.

- **Durabilité, mondialisation et coopération**

Les programmes et projets axés sur la durabilité doivent contribuer à l'autosuffisance des pays, et non à l'autonomie de certaines activités, ce qui présuppose que toutes les dimensions de la durabilité soient simultanément prises en compte. Ainsi, la coopération en vue d'un développement durable implique que les durabilités économique, sociale, politique, culturelle et environnementale soient explicitement intégrées comme finalités et objectifs de la coopération.

La relation entre coopération et mondialisation n'a guère été évoquée. Les changements intervenus ces dernières décennies dans la structure de production, l'innovation et la diffusion technologiques, les flux d'échanges financiers, les problèmes environnementaux, la migration, et, d'une manière générale, les changements inhérents à l'accélération et à la complexité croissante de la mondialisation affectent la nature et le siège du pouvoir national.

Le changement le plus remarquable de ces dix dernières années a sans doute été l'augmentation brutale des apports de capitaux du secteur privé aux pays en développement sous forme d'investissements étrangers directs, de prêts privés et de souscriptions au capital-actions. Les flux d'investissements étrangers directs dans les pays en développement de la Méditerranée ont toujours été inférieurs à la moyenne des pays en développement en pourcentage du PIB. Entre 1990 et 1996, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord n'ont attiré que 2% des flux de capitaux privés, contre 3% pour l'Afrique subsaharienne, 15% pour l'Europe et l'Asie centrale, et 43% pour l'Asie de l'Est et la région du Pacifique.

Les pays développés et les pays en développement interagissent de nombreuses façons: aux plans économique, social, environnemental, politique, culturel, etc. Même si l'on a affaire à des courants économiques restreints, il est manifeste que les flux de l'aide publique au développement (APD) sont dépassés de loin par d'autres flux financiers et économiques internationaux.

En 1995, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a, dans une déclaration politique, défini un nouveau cadre de coopération pour le développement qui a pour objectif de promouvoir l'intégration des pays dans un système mondial tout en multipliant pour les citoyens les occasions de participer à la vie économique, politique et culturelle de leurs sociétés. Depuis 1996, les principes fondamentaux de coopération adoptés par le CAD ont été ceux d'un développement centré sur le citoyen, du développement de la propriété locale, de l'intégration mondiale et du partenariat international. Plus concrètement, le CAD a recensé un petit nombre de grands objectifs quantitatifs s'inscrivant dans trois catégories interdépendantes :

- Prospérité économique. Les objectifs quantitatifs de cette catégorie consistent à réduire d'ici à 2015, de la moitié *au moins*, la population vivant dans une extrême pauvreté, laquelle est estimée par la Banque mondiale à 1,3 milliard d'habitants de la planète.
- Développement social: il sera mesuré à travers quatre objectifs: enseignement primaire universel dans tous les pays d'ici à 2015; élimination de la disparité liée au sexe dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005; réduction des trois quarts de la mortalité néo-natale et infantile d'ici à 2015; et accès, grâce au système de soins de santé primaires, aux services d'hygiène sexuelle et de comportement pro-créateur pour tous les individus d'âge concerné, y compris les méthodes de planning familial sûres et fiables, d'ici à 2015.
- durabilité et réhabilitation de l'environnement. L'objectif quantitatif consiste à ce que des stratégies nationales de développement durable soient opérationnelles dans tous les pays d'ici à 2005. La réalisation de cet objectif permettra d'inverser, d'ici à 2015, les tendances actuelles à la perte de ressources environnementales.

Ces objectifs doivent s'entendre comme autant de propositions, pour chaque pays, de fixer ses propres priorités en fonction de ses conditions historiques spécifiques, de la diversité des problèmes auxquels il est confronté, des potentialités et de la disponibilité de ses ressources, et de ses valeurs idéologiques, culturelles et religieuses. Il s'ensuit que le volet «aide» - et notamment l'aide financière - de la coopération internationale devrait jouer un rôle déterminant.

Cependant, la mise en oeuvre d'une stratégie de coopération reposant sur les principes susmentionnés en vue d'atteindre les objectifs que l'on vient de citer n'a pas été associée à des efforts concomitants pour améliorer l'efficacité et la pertinence, si bien que la coopération se heurte toujours aux obstacles ci-après:

- diminution ou stagnation du volume de ressources disponibles pour la coopération;
- augmentation du volume de ressources du secteur privé allouées au petit nombre d'économies dynamiques;
- administration médiocre et utilisation inefficace des ressources disponibles;
- perte de crédibilité de l'aide.

Le rôle de l'APD comme mécanisme de coopération essentiel a été éclipsé par les flux de capitaux du secteur privé. En 1996, les flux de capitaux privés vers les pays en développement ont été presque six fois plus élevés que l'APD. En principe, ces flux accrus de capitaux privés

sont une bonne nouvelle, à condition qu'ils soient mis au service du développement durable. Faire en sorte qu'il soit ainsi est un défi crucial pour les décideurs. Adopter les moyens susceptibles d'inciter à intervenir dans le développement durable exige des décideurs une appréhension claire: de la nature des flux, de leurs implications environnementales, de leurs incidences pour la réduction de la pauvreté, de leurs effets à long terme, des leviers permettant d'influer sur le comportement des investisseurs tout en accroissant les investissements privés.

- **Coopération en Méditerranée**

Le cadre institutionnel d'une coopération avisée et efficace dans le Bassin méditerranéen est insuffisamment développé. La création d'un forum permanent de dialogue interméditerranéen périodique servirait plusieurs fins: premièrement, il comblerait une lacune dans le dispositif existant d'institutions internationales et de gouvernance économique et environnementale multilatérale. Deuxièmement, il renforcerait les échanges entre États méditerranéens en vue de toute une série de grands objectifs économiques, politiques et environnementaux. Il faciliterait le suivi de la coopération méditerranéenne et contribuerait à gérer les problèmes de coordination et de cohérence.

Un des moyens dont disposent les États pour faire face aux pressions induites par la mondialisation consiste à adopter de nouvelles formes d'association régionale. La difficulté croissante que rencontre chaque pays à poursuivre ses objectifs économiques, sociaux et environnementaux en appliquant une stratégie exclusivement nationale a conféré davantage de relief politique au régionalisme dans la réalisation des objectifs en matière de maîtrise et de choix politiques, d'échanges, de mouvements financiers, d'acquisition de technologies, de protection de l'environnement et de croissance économique, de manière à améliorer la solidarité et l'action concertée pour faire avancer les intérêts communs de la Méditerranée dans les années à venir.

Il est essentiel d'adopter une approche d'ensemble dans laquelle la coopération interagit avec d'autres politiques, notamment les politiques commerciale, d'investissement, d'immigration et d'environnement. Traditionnellement, dans les pays développés comme dans les pays en développement, les fonctionnaires, organismes et ministères agissent indépendamment les uns des autres comme si les questions n'étaient pas liées ou même qu'elles appelaient des moyens politiques concurrents.

Bien que l'on parle à profusion de la coordination, et que chacun convienne, apparemment, de la nécessité de l'améliorer, on n'en pas reste moins intimement fixé sur ses projets et programmes propres. La redéfinition de la coopération dans le Bassin méditerranéen, en vue de l'examiner dans ses implications systémiques et à long terme pour le développement, ne signifie pas pour autant que l'on rejette l'aide d'urgence à court terme en cas de crise des paiements, de catastrophe naturelle ou de situation de détresse sociale. Ce qui s'impose, c'est de situer la coopération internationale dans le contexte du développement durable, d'où la nécessité de définir ses rôle, caractères, ampleur, domaines d'intervention prioritaires, sources de financement et coordination régionale appropriée.

La coopération pour le développement devrait être conçue de manière plus large y en intégrant, sinon tous, du moins le plus grand nombre possible de flux internationaux, et pas seulement les flux des divers types d'aide et d'assistance. Certains des flux les plus importants à prendre en compte sont les investissements privés, qui comprennent les investissements étrangers directs, les prêts privés et les souscriptions au capital-actions, les échanges internationaux de biens et

services, les flux financiers en y incluant les transferts de fonds pour paiement de dettes; et enfin les mouvements de la main-d'œuvre, y compris ceux des migrants.

Les pays méditerranéens en développement ont les plus faibles afflux nets d'investissements étrangers directs exprimés en taux de PIB pour toutes les régions du monde. Entre 1993 et 1997, pour les pays méditerranéens en développement les plus performants, ce taux a été de 1,28% pour l'Égypte, 0,67% pour la Jordanie, 1,72% pour le Maroc, et 2,14% pour la Tunisie, contre 6,10% pour la Malaisie, 2,9% pour la République tchèque, ou 5,9% pour la Hongrie. En 1995-1997, le total moyen net d'afflux d'investissements étrangers directs pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord a été de 0,1% du PIB, contre une moyenne de 2,0% pour l'ensemble des pays en développement, 1,1% pour l'Afrique subsaharienne, 3,9% pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, et 1,3% pour l'Europe et l'Asie centrale. De fait, il était le plus faible de toutes les régions du monde.

Bien qu'il soit admis que, dans le long terme, la libéralisation des échanges pourra avoir des effets bénéfiques pour les pays méditerranéens, il ne faut pas ignorer que cela implique des coûts d'ajustement à court et moyen terme. Plusieurs estimations ont été faites des gains ou pertes résultant des accords de l'Uruguay Round. La plupart des gains semblent revenir aux pays industrialisés. Diverses études économiques ont montré en effet que l'application des accords de l'Uruguay Round et du processus de libre-échange en Méditerranée impliquent des pertes nettes à court et moyen terme pour les pays méditerranéens en développement.

La coopération pour le développement ne sera opérante que si elle est un engagement commun de tous les partenaires. À l'heure actuelle, cette condition est difficile à remplir en raison de la perception de la coopération qui prévaut dans le Nord par rapport à celle qui a cours dans le Sud et à l'Est de la Méditerranée.

3. FAISABILITÉ

Il a été établi dans le passé, bien qu'en termes généraux, des théories et approches méthodologiques de la coopération et de son évaluation. Relier la coopération en Méditerranée à la spécificité de la situation dans la région exige des efforts supplémentaires en matière de recherche de données et d'approches méthodologiques. À cet effet, Il faut que tous les pays méditerranéens collaborent pour faciliter l'accès à leurs données et à leurs études d'évaluation concernant leur coopération dans la région, et notamment celle des pays bénéficiaires quant à leurs propres estimations de l'aide reçue.

La coopération pour le développement doit impliquer la définition du partenariat pour le développement entendu comme promotion de la croissance économique, intégration dans l'économie mondiale et participation accrue. Des aspects tels que l'accès aux capitaux et aux technologies doivent être pris en considération.

Cependant, la coopération pour le développement n'est qu'un facteur contribuant ou susceptible de contribuer au développement durable. Elle est en outre un catalyseur, un facteur qui renforce d'autres ou qui compense l'absence de certains facteurs.

Une nouvelle approche de la coopération doit l'emporter sur la conception paternaliste et condescendante de celle-ci, privilégiée par les donateurs, qui a prévalu dans le passé; il est également nécessaire de surveiller et d'évaluer en temps utile l'efficacité de la coopération. La mise en œuvre d'un partenariat stratégique implique de centrer les efforts sur l'évaluation des résultats des politiques et des actions de coopération en fonction d'objectifs bien définis et sur

la base de l'évolution d'indicateurs pertinents. Il est nécessaire d'adapter le rôle et les mécanismes de la coopération internationale aux nouvelles réalités du monde.

À cette fin, il semble judicieux de prendre en considération des critères concrets d'efficacité tels que:

- ◆ s'attacher aux priorités de coopération pour le développement sur le moyen et le long terme;
- ◆ passer des projets aux programmes;
- ◆ accroître la pertinence du dialogue politique;
- ◆ mettre davantage l'accent sur un partenariat véritable et opérant;
- ◆ promouvoir une coopération régulière entre des acteurs régionaux;
- ◆ accroître la participation et la transparence;
- ◆ entreprendre une évaluation régulière de la coopération en Méditerranée;
- ◆ accroître la capacité de mise en oeuvre de l'aide multilatérale et bilatérale dans le Bassin méditerranéen dans les institutions compétentes des pays donateurs comme des pays bénéficiaires;
- ◆ améliorer la surveillance des performances en rattachant les objectifs intermédiaires de chaque phase du programme d'aide aux résultats concrets et aux ressources utilisées.

La CMDD pourrait contribuer à choisir et faire intervenir les méthodes et modalités les plus appropriées de coopération qui ne compromettent pas les valeurs nationales et locales, ainsi qu'à définir le rôle des différentes parties et à faire évoluer la coopération d'une initiative unilatérale à un effort collectif concerté.

Cela nécessitera d'intervenir en tant que «région méditerranéenne» dans le débat international, et non en tant que groupes dispersés de pays seulement liés par leur méditerranéité, ce qui implique une coopération plus étroite entre les institutions méditerranéennes telles que le PAM et l'UE (partenariat euro-med) et d'autres acteurs des systèmes multilatéraux tels que: METAP, CAP21/PNUD, CEE(ONU)/PNUE, ROWA/PNUE, ROA/PNUE, CESA/ONU, ECA/ONU, Ligue des États arabes, ainsi que la Banque mondiale et les secrétariats des grandes conventions des Nations Unies comme la convention-cadre sur les changements climatiques, la convention relative à la lutte contre la désertification et la convention sur la conservation de la diversité biologique.

4. MÉTHODOLOGIE

Il est nécessaire d'établir un état des connaissances actuelles sur la coopération en Méditerranée en prenant en compte les principaux points mis en relief à la section précédente concernant l'évaluation. Un groupe d'experts sélectionnés devrait établir des documents de fond sur différents aspects de la coopération et ses liens avec les principaux problèmes du Bassin méditerranéen.

Un deuxième ensemble de documents mettraient en lumière les interactions de la coopération, de l'aide et de l'assistance technique internationale avec les principaux processus économiques en Méditerranée tels que: les investissements étrangers directs, les sources de ressources financières, les critères d'évaluation et bilan réguliers de la coopération.

Un troisième ensemble de documents qui seraient élaborés concernerait les mécanismes de la coopération et de l'aide. Y seraient envisagés, entre autres, les critères servant à définir les

priorités, les mécanismes de coordination, les source de financement, les évaluations et les bilans réguliers de la coopération

L'élaboration de cet état des connaissances devrait être régie et supervisée par un comité directeur qui serait également chargé de leur intégration dans un document définissant l'approche stratégique de la coopération pour le développement dans le Bassin méditerranéen.

L'état des connaissances résultant des documents ci-dessus servirait de base à l'atelier d'un groupe de travail élargi qui devrait comprendre des experts et techniciens, des décideurs, le secteur privé, des représentants de la société civile ainsi que des responsables politiques. Ces efforts déboucheraient sur des recommandations d'action concrètes et la mise en place d'une structure méditerranéenne consacrée à la coopération internationale en vue du développement durable en Méditerranée.

Sous la coordination du Secrétariat de la CMDD:

- deux ans sont nécessaires pour mettre en oeuvre cette activité par le biais d'un groupe d'experts concernés et qualifiés de certains pays, d'organisations régionales et internationales compétentes et de groupes importants.

Selon l'ampleur du programme de travail, un budget d'environ 100 000 dollars E.U. serait requis, non compris le coût de l'atelier final (de 50 000 à 70 000 dollars E.U. en fonction du pays hôte).