



**RAPPORT NATIONAL SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA
CONVENTION DE LUTTE CONTRE LA DESERTIFICATION AU
PORTUGAL**

PORTUGAL
Point Focal, avril 2000



Indice

Liste des abréviations -----	2
Introduction-----	4
Chapitre 1	
La Désertification au Portugal-----	6
Chapitre 2	
2.1 – Les dispositions internationales prises pour la mise en oeuvre de la Convention-----	8
2.2 – Processus participatif et consultatif d'appui à l'élaboration du Programme -----	11
Chapitre 3	
3.1 – Stratégies adoptées et priorités établies-----	13
3.2 – Objectifs stratégiques et spécifiques en rapport avec la Convention de Lutte Contre la Désertification et la Sécheresse-----	14
3.2.1 – Objectifs stratégiques -----	15
3.2.2 – Objectifs spécifiques -----	17
Chapitre 4	
Indices utilisés pour la caractérisation de la désertification-----	18





Liste des abréviations

UNCCD – Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification

CCD – Convention de Lutte Contre la Désertification

PAN – Programme d' Action National

PANCD – Programme d' Action National de Lutte Contre la Désertification

GCI – Groupe de Coordination Interne

GCE – Groupe de Coordination Extérieur

GCC – Groupe de Conseil Scientifique

PFR – Point Focal Régional

PFN – Point Focal National

PALOP – Pays Africains de Langue Officiel Portugaise

DGF – Direction Générale des Forêts

ONG – Organisation Non Gouvernementale

INIA – Institut National de Recherche Agricole

IHERA – Institut de Hydraulique du Génie Rural et de l'Environnement

GPPAA - Bureau d'Aménagement et Politique Agro – Alimentaire

DGDR – Direction Générale du Développement Rural

DRA – Direction Générale de l'Agriculture

INAG - Institut National de l'Eau

ICN – Institut de Conservation de la Nature

IPAMB – Institut de la Promotion de l'Environnement

DRAmb. Direction Régional de l'Environnement

DGA - Direction Générale de l'Environnement

DGOTDU – Direction Générale de l'aménagement du Territoire et du
Développement Urbaine

IICT – Institut de la Recherche Scientifique et Technologique

IM – Institut de la Météorologie

DGAM – Direction Générale des Affaires Multilatérale

ICP – Institut de la Coopération Portugaise



SNPC – Office National de la Protection Civil

DGAERI – Direction Générale des Affaires Européennes et des Relations
Internationales

DGO – Direction Générale du Budget

CCR – Commission de Coordination Régionale

CNC – Comission Nationale de Coordination du **PANCD**





INTRODUCTION

La Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification (CCD) a été ratifiée par le Portugal le 15 octobre 1996.

Le processus d'élaboration et de présentation officielle du Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification (PANCD) s'est déroulé entre décembre 1996 et juin 1998.

Le Programme d'Action National, validé le 17 de juin 1998, a été le résultat de la participation et de l'engagement d'un grand nombre de personnes, en particulier celles des régions plus touchées, tout en harmonie avec la vision et les objectifs globaux de la Convention de Lutte Contre la Désertification.

La conclusion fondamentale des travaux a été la constatation qu'une partie significative des efforts pour lutter contre les causes de la désertification est due à l'intervention auprès des personnes. Cette intervention était censée de corriger leurs conduites et attitudes, enracinées dans leurs vies depuis longtemps, et sensibiliser les institutions pour qu'elles prennent conscience de l'importance des phénomènes qui provoquent la désertification et les prendre en considération dans la définition des politiques et dans l'accomplissement des actions.

Dans une autre perspective, les propositions visant la récupération des situations graves et la prise de mesures de fond sont apparues, notamment en matière de recherche scientifique ou d'établissement des outils d'appui indispensables.



Terminé la 1ère étape, celle de l'élaboration du PAN, on est en mesure de passer à l'étape suivante, celle de la mise en oeuvre du Programme, car les conditions de base pour la mise en oeuvre sont déjà réunies :

- ?? Prise de conscience de la population en général et des dirigeants sur la problématique de la désertification,
- ?? Création des conditions pour une forte participation des différentes institutions publiques et privées concernées,
- ?? Besoin d'avoir un travail intégré, interdépartemental et pluridisciplinaire dès la conception des politiques jusqu'à la mise en oeuvre des actions,
- ?? Mise en place des moyens techniques et financiers pour la mise en oeuvre du PAN,
- ?? Établissement de l'organe de coordination pour la dynamisation et suivi des procès de la mise en oeuvre du PAN - Commission de Coordination du PANCD,
- ?? Création de l'Observatoire National de la Désertification pour le suivi et l'évaluation de l'application des mesures et des instruments de politique, monitorisation de l'impact des actions sur l'environnement, les ressources naturelles et le territoire.



CHAPITRE 1

La désertification est un processus de dégradation de l'environnement qui dépend d'une multiplicité de facteurs naturels et humains, et qui peut conduire à des situations sans retour de dégradation de l'environnement. Ces manifestations incluent l'érosion accélérée des sols, l'augmentation de la salinisation des sols, l'augmentation de l'écoulement superficiel dû à la diminution de la rétention de l'eau dans les sols, la réduction de la diversité des espèces et de la productivité conduisant à l'appauvrissement des communautés humaines dépendantes de ces écosystèmes.

Au Portugal les principaux phénomènes qui ont contribué pour la désertification sont : les activités agricoles, forestières et vétérinaires, les incendies des forêts, le tourisme et la dégradation économique et sociale.

Il s'agit d'un processus complexe, dans lequel les causes se mélangent souvent avec les conséquences et dont les intervenants ne sont pas seulement les agents les plus proches mais plutôt d'autres qui ne sont pas directement concernés et quelquefois ne sont même pas identifiés.

La plus grande expression de la problématique cause/effet dans la désertification observé dans le territoire portugais a été la dépopulation.

L'exode rural n'est pas un phénomène comparable à celui qu'on peut vérifier dans d'autres régions du monde plus affectées par la sécheresse.

Cependant, le mouvement humain constant vers les villes, et en particulier, vers le littoral, apporte graves problèmes, soit dans les régions d'origine - problèmes d'abandon et ses effets sur les ressources naturelles et sur le paysage -, soit



dans les régions de destination - problèmes de surpeuplement plus au moins accentués, avec les correspondants effets sur l'équilibre écologique, la diversité et l'environnement.

Les régions identifiées comme les plus susceptibles à la désertification sont les régions de l'intérieur Nord, Alentejo et Algarve et correspondent à peu près à 11% du territoire. Néanmoins, 60% du territoire portugais court un risque modéré de désertification.



CHAPITRE 2

2.1 - Les dispositions institutionnelles prises pour la mise en oeuvre de la Convention

Dans le but de concevoir et d'élaborer le PAN, un Groupe de Coordination Interne (GCI), avait été constitué sous la présidence du point focal du Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches - Direction Générale des Forêts. Le Groupe était composé par une trentaine de représentants, 21 Services de 8 Ministères. Sa constitution était la suivante :

Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural e des Pêches : DGF, INIA, IHERA, GPPAA, DGDR, DRAG,

Ministère de l'Environnement : INAG, ICN, IPAMB, DRAmb, DGA, DGOTDU

Ministère de Science e Technologie : ICT, IM

Ministère des Affaires Étrangères : DGAM, ICP

Ministère de l'Administration Intérieure : SNPC

Ministère de l'Éducation

Ministère de Finance : DGAERI, DGO

Ministère de la Planification : CCR.

Même sans avoir été officiellement institué, ce Groupe est resté en fonctions dès le 12 décembre 1996 jusqu'au 17 juin 1998. Il a fini son travail avec la présentation publique du Programme d'Action National.

La participation des populations n'a pas été spontanée car le Programme était un sujet nouveau et inédit, ainsi le Groupe a préparé un plan caractérisé par



deux lignes d'action :

?? Organiser la participation publique de façon à obtenir des résultats selon les objectifs de la CCD.

?? Centraliser la discussion publique sur les thèmes directement concernés avec la désertification et la sécheresse.

Dans le premier point, le Groupe, avec la participation du Groupe de Conseil Scientifique (GCC), a joué un rôle essentiel dans l'élaboration et divulgation du document de synthèse sur les causes et conséquences de la désertification au Portugal. Ce document a fourni non seulement l'information essentielle sur les objectifs et dispositions de la CCD mais aussi sur les cas les plus critiques amorçant les phénomènes de la désertification dans le pays.

Dans le deuxième point, le Groupe a eu comme objectif principal jouer un rôle décentralisateur. Ce rôle a permis de dégager les caractéristiques et potentialités des institutions et des personnes au niveau local et régional, en prenant compte de la diversité des situations, soit en ce qui concerne les organisations, soit dans la forme comme la problématique de la désertification était aperçue. La coordination de l'exercice a été faite par le Groupe mais l'action a été conduite uniquement au niveau régional.

Le Groupe de Conseil Scientifique (GCC), malgré ne pas avoir été institué par le gouvernement, a démarré ces fonctions dans une base volontariste en décembre 1996 et les a fini en juin 1998. Le GCC était composé par 12 experts en différents domaines tels que les sols, le climat, les eaux, la végétation, les systèmes agraires, l'économie et la sociologie.

Le Groupe a eu comme fonctions :



?? L'élaboration d'un document de synthèse sur les causes et conséquences de la désertification au Portugal ,



- ?? La définition de la méthodologie pour la caractérisation de la désertification au Portugal ayant comme base des repères et des indicateurs,
- ?? L'appui dans l'élaboration du PAN.

Le genre d'organisation adopté à été déterminant dans le processus d'élaboration du PAN. Cinq Points Focaux Régionaux (PFR) ont été mis en place dans les régions les plus touchées (Intérieur Nord - Région de Trás -os - Montes, Région Centre, Région de Lisboa e Vale do Tejo/ Ribatejo e Oeste, Région Alentejo, Région sud - Algarve), qui ont été les responsables pour le lancement de la discussion publique dans leurs régions.

Cette organisation s'est révélée consistante et adaptée aux caractéristiques du processus d'élaboration du PAN, non seulement par la diversité proportionnée, mais aussi par la responsabilité effective des membres qui l'ont intégrée, garantissant que toute le GCI se revoit dans le travail qui a été par excellence collectif.

Des réunions du PFR avec le PFN ont été réalisées après la séance publique du lancement de la discussion en chaque région touchée. Pour ces réunions, le PFR a invité des personnes sensibles à cette problématique ou en vue de leur représentativité dans l'administration municipale, universités et ONG. Il en a découlé une approche organisationnelle de mise en œuvre des activités dans la région respective.

La mise en œuvre de la Convention au Portugal, soit au niveau de la coopération avec l'Afrique, soit en ce qui concerne directement l'Annexe IV (Annexe de la Mise en Ouvre Régional pour la Méditerranée Septentrionale), a dégagé la mise en place d'un Groupe de Coordination Extérieur présidé par le Ministère des Affaires Étrangères et dans lequel ont participé tous les Ministères engagés



dans le GCI.

La Commission National de Coordination (CNC) a été mise en place tout récemment. Elle est constituée par dix éléments représentantes de différents ministères et a comme but, garantir la coordination et le suivi de la mise en oeuvre du PAN.

Il a été aussi mis en place l'Observatoire National pour la Désertification qui a comme objectif appuyer la CNC dans la surveillance du PAN

2.2 - Processus participatif et consultatif d'appui à l'élaboration du Programme

La méthodologie pour la mise au point du Programme a été conçue tout en respectant des dispositions de la Convention, c'est à dire, dans le principe de la participation indispensable des populations touchées dans la définition des politiques et des actions visant la lutte contre la désertification.

La stratégie accordée a compris l'organisation de séances publiques pour le lancement de la discussion dans les régions plus touchées, ce qui a permis d'engager directement les plus intéressés. Les propositions qui en ont résulté ont été structurées et bien étudiés selon le point de vue technique/scientifique et consignées dans un document intitulé Project de Programme de Action Régional, intégré dans le Programme d'Action National.

Aux séances publiques de travail ont participé beaucoup d'invités parmi les autorités locales, les organisations d'agriculteurs, les environnementalistes, professeurs (universitaires et d'autres niveaux d'enseignement), étudiants, techniciens, responsables des services officiels et journalistes. D'autres



séances se sont succédées, unes thématiques, autres thèmes libres soit au niveau des Communes, soit des associations, soulevant beaucoup de discussion.

En renforçant la participation de la société civile, plusieurs organisations scientifiques et socioprofessionnelles ont réalisé des séances thématiques selon leur spécialité (Workshops, Séminaires, Réunions) comme, par exemple, sols, eaux, reboisement, codes de bonnes pratiques agricoles, érosion, repères socio-économiques, désertification humaine/dépopulation, etc. Ainsi, de la participation directe d'environ 2 200 personnes, il en a résulté un vaste groupe de propositions qui ont été organisées et qui ont constitué le PAN.

Parallèlement à toute cette organisation, un recensement a été fait à travers d'une enquête aux universités et instituts, qui direct ou indirectement sont concernés pour la désertification. Environ 132 Project encore en cours ou qui ont fini depuis 1990 ont été identifiés, concernant plus au moins 26 institutions publiques et 7 privés.

Une base de données a été mise en place avec ces projets. Ils ont été réunis selon leurs caractéristiques et leur thème - protection, systèmes d'information, aménagement durable, démographie, recherche, biodiversité et eaux/sol.



CHAPITRE 3

3.1 - Stratégies adoptées et priorités établies

Les stratégies du PAN suivent les objectifs adoptés, et aussi son insertion dans le cadre de la mise en œuvre, au niveau mondial, de la Convention.

Au niveau national, la stratégie d'action fait appel au développement de partenariats entre les services de l'administration, et entre ceux-ci et les ONG, avec le but d'engager directement les populations touchées dans la discussion de la problématique de la désertification et trouver une solution pour chaque situation concrète.

Les services d'État avec des responsabilités dans la mise en œuvre du PAN sont nombreux. Leur participation doit être comprise à trois niveaux différents:

- ?? des compétences techniques et législatives spécifiques,
- ?? de l'articulation avec d'autres services de l'Etat et des universités,
- ?? de la participation des ONG et d'autres formes d'associations et la mise en place de partenariats pour le développement des actions.

Il a été évident le besoin d'un organisme de coordination pour la mise en œuvre et le suivi du processus du PAN. Ceci est considéré très important soit par le nombre et la nature des entités concernées et à engager, soit par la nouveauté du processus participatif dans les actions prévues au niveau du Programme. Pour faire face avec succès à un processus continu et aussi complexe que la désertification et ses effets, il faut avoir une action convergente des divers



acteurs, avec la préoccupation de rationaliser l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières.

A cet effet, et comme on l'a déjà referé avant, il a été mis en place la Commission National de Coordination du PANCD (CNC) qui sera aussi responsable pour promouvoir l'articulation et l'intégration du Programme dans les objectifs et les procédures de la Convention.

Dans un cadre plus vaste de la mise en oeuvre de la CCD, l'expérience aqoise avec l'élaboration du PAN sera mise à contribution pour la participation du Portugal dans le Programme d'Action Régional pour la Méditerranée Septentrionale. Encore dans ce cadre, les relations avec la rive Sud du Méditerranée (les pays du Maghreb) et avec les pays lusophones, en particulier avec les PALOP (Pays Africains de Langue Officiel Portugaise), gagnent un grand relief.

Pour aider scientifiquement la CNC, en s'occupant du suivi et de l'évaluation des mesures et des instruments de politique, et de la monitorisation de l'impact des actions sur l'environnement, les ressources naturelles et le territoire, il a été mis en place un Observatoire National pour la Désertification.

Il est important de référer que toute l'information importante pour la lutte contre la désertification devra être du domaine public mais sans but lucratif.

3.2 - Objectifs stratégiques et spécifiques pour la lutte contre la désertification et la sécheresse



Le PAN doit être vu comme un instrument portant sur l'action et jamais comme un simple énoncé d'intentions. Ainsi il renferme deux types de propositions :



- ? des actions que, dû à ses caractéristiques, peuvent être immédiatement démarrés,
- ? des orientations de travail qu'il faut déclencher et donc les résultats ne sont pas immédiats.

En ce qui concerne le financement du PAN, seulement les orientations ont besoin d'appui spécifique, car pour la mise en oeuvre dès actions, il suffira de réorienter les mesures qui sont déjà en place et dont le financement est garanti.

Voilà ce qui a été pris en compte à l'occasion de l'ébauche des programmes contenus dans le III Cadre Communautaire D'appui de la Union Européenne, répercutant un premier résultat, très intéressant du processus d'élaboration du PAN : la prise de conscience de la problématique de la désertification dans beaucoup de services d'état et nécessairement au niveau gouvernemental.

3.2.1 – Objectifs stratégiques

La Convention elle-même a comme **premier objectif stratégique** la conservation du sol et de l'eau.

La plus vaste expression du phénomène de la désertification dans le territoire portugais est sans doute la dépopulation, ainsi le **deuxième objectif stratégique** est donc la fixation des populations dans les régions faiblement peuplées.

L'ensemble de ces deux objectifs détermine un **troisième objectif stratégique**, la récupération des zones dégradées.



Une fois que la désertification est aussi le résultat des activités humaines, que dans sa lutte on doit engager un grand nombre de personnes comme acteurs et autant de décisions sur les actions et moyens à disposer; et étant encore une grande contribution pour l'amélioration des conditions de vie sur la terre, le **quatrième objectif stratégique** n'est outre que la sensibilisation de la population pour la problématique de la désertification.

Finalement, il n'est pas question que le degré de succès de la lutte contre le risque de la désertification dépend des connaissances et des moyens disponibles. Il est donc nécessaire garantir une correcte prise en compte de la problématique dans la définition et mise en oeuvre des mesures et des instruments de politique (soit sectorielle soit générale), ainsi il est inévitable la formulation d'un **cinquième objectif** : l'intégration de la problématique de lutte contre la désertification dans les politiques de développement économique et social.

Il faut mettre en relief que l'intégration de la désertification dans les politiques de développement sera faite selon les lignes d'action suivantes:

- ? Prise en compte de la problématique dans les plans d'activités des services publics,
- ? Attention aux besoins associés à la lutte contre la désertification et à la sécheresse, dans le cadre des travaux d'aménagement et gestion du territoire et dans la définition des stratégies nationales et de conservation de la nature et de l'utilisation des ressources hydriques,
- ? Prise en compte des objectifs stratégiques et spécifiques du PAN dans les mesures et dans les instruments de politique pour un développement économique et social durable,
- ? Considération des objectifs du PAN dans les exercices de programmation /simulation associés aux appuis communautaires, notamment dans le cadre de



l'environnement, de l'agriculture et du développement rural et des infrastructures.

3.2.2 – Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont ceux qui sont essentiels pour l'achèvement des objectifs stratégiques. Ils sont les suivants :

- ~~///~~ Développement régional, facteur clé dans la fixation des populations,
- ~~///~~ Organisation des populations autour de leurs points d'intérêts,
- ~~///~~ Amélioration des conditions de l'agriculture,
- ~~///~~ Augmentation et amélioration de la gestion des espaces forestiers,
- ~~///~~ Récupération des zones dégradées,
- ~~///~~ Défense des réseaux hydrographiques et des eaux souterraines,
- ~~///~~ Mise en place de centres et champs de démonstration,
- ~~///~~ Information et sensibilisation à tous les niveaux.



CHAPITRE 4

Indices utilisés pour la caractérisation de la désertification

Dans une première tentative d'identification des régions qui peuvent réunir les conditions les plus propices à la désertification, et d'immédiat localiser la problématique de la susceptibilité des sols portugais, le GCC avait défini trois indices (climatiques, perte de sol et sécheresse), en reflétant chacun les différentes façons d'agir des plusieurs facteurs qu'influencent les processus de désertification.

Les indices proposés sont les suivants :

Indice climatique : défini par la *raison* entre la précipitation annuelle moyenne et l'évapotranspiration annuelle moyenne calculée par la méthode de Penman, tel que proposé par le Programme des Nations Unies pour L'Environnement (UNEP);

Indice de perte du sol : une combinaison de quatre facteurs déterminants du processus d'érosion : L'érosion subi par la précipitation, le type de sol, la couverture végétal et la pente des versants;

Indice de sécheresse : introduit la composante de sécheresse analysée d'une façon ponctuelle, à partir du nombre d'années (en pourcentage) où la valeur de la précipitation annuelle est inférieure au seuil représenté par le quanti 0,01 de la distribution log-normal.



De la combinaison de ces trois indices en résulte l'indice de susceptibilité à la désertification qui met en évidence la distribution spatiale du phénomène dans le Continent (figure 1). Sa représentation a été obtenue avec l'appui des systèmes d'information géographique.

Comme il a été constaté que le phénomène de la désertification a, à son origine, une forte composante humaine, les repères socio-économiques qui traduisent la pression des activités humaines sur le territoire et sur les ressources naturelles ont été analysés.

La confrontation des divers repères socio-économiques (utilisation du sol, variation de la population résidente, indices de vieillissement de la population, population agricole et indice du pouvoir d'achat) avec les résultats obtenus et avec l'identification des régions plus susceptibles à la désertification a validé, dans l'ensemble, la méthodologie utilisée. Cependant, cette méthodologie a besoin d'être aussi validée et étalonnée à l'échelle régionale, dans le sens de faire ressortir les caractéristiques spécifiques de chaque région.

L'étape suivante devra comprendre la définition et la quantification des repères et des indices de suivi et de réponse.





Figure 1 Détermination de l'indice de susceptibilité à la désertification du continent portugais

