



Agriculture et Développement  
Rural Durables

PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE



# **Projet agriculture et développement rural durables en régions de montagne (ARD-M)**

**Vers un cadre méthodologique pour l'évaluation rapide de politiques d'ARD en régions de montagne**

**Évaluation des politiques d'agriculture et de développement rural durables sur les terres en pente: le cas de l'Amérique centrale**

## **Résumé**

**Managua, Nicaragua  
décembre 2005**

## CONTACTS

### ▲ **Coordinateur Régional**

**Contact:** Manuel A. Martinez

**Adresse:**

PASOLAC - INTERCOOPERATION  
Apartado Postal No.3202  
Tegucigalpa, Honduras, C.A.

**Téléphone:** (+504) 239 8831 – 239 3501

**Fax:** (+504) 239 3505

**Courriel:** [mmartinez@cablecolor.hn](mailto:mmartinez@cablecolor.hn)

**Site Internet:** [www.pasolac.org.ni](http://www.pasolac.org.ni)

### ▲ **Equipe ADRD-M**

**Contact:** Takashi Takahatake

**Adresse:**

Département du développement durable  
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et  
l'agriculture (FAO)  
Viale delle Terme di Caracalla 00153 Rome, Italie

**Téléphone:** (+39) 06 570-56246

**Fax:** (+39) 06 570-53250

**Courriel:** [takashi.takahatake@fao.org](mailto:takashi.takahatake@fao.org)

**Site Internet:** [www.fao.org/sard/ADRS-M](http://www.fao.org/sard/ADRS-M)

# Table des matières

	<i>Pages</i>
<b>Introduction</b>	4
<b>I. Cadre conceptuel et méthodologique</b>	5
1.1 Objectifs de l'étude	5
1.2 Principaux instruments politiques et processus pour l'ADRD	6
1.3 Processus méthodologiques de l'étude	6
<b>II. Amérique centrale: potentialités et limites de ses terres en pente</b>	9
2.1 Le potentiel des terres en pente	10
2.2 La marginalité de la population rurale des terres en pente	12
2.3 Propositions pour faire connaître les potentialités des terres en pente	13
<b>III. Enseignements et propositions</b>	14
A. Sur les terres en pente en général	14
B. Sur l'application du concept d'ADRD	14
C. Sur le niveau de connaissance relatif aux politiques d'ADRD	14
D. Sur les processus politiques	15
E. Sur les processus participatifs	16
F. Sur les procédures techniques	16
G. Sur la mobilisation des ressources	17
<b>IV. Conclusions sur le Nicaragua</b>	19
4.1 Quelques données sur le pays	19
4.2 Quelles politiques compiler au Nicaragua pour l'anthologie?	20
4.3 Évaluation des politiques	20
<b>V. Conclusions sur le Costa Rica</b>	29
5.1 Brève présentation du pays	29
5.2 Quelles politiques compiler au Costa Rica pour l'anthologie?	29
5.3 L'évaluation des politiques	29
<b>VI. Évaluation des politiques d'ADRD-M au El Salvador, au Guatemala et au Honduras</b>	36
6.1 Identification des principales politiques d'ADRD-M	36
6.2 Évaluation des politiques et de leur cycle de gestion	37
6.3 Similitudes et différences entre les pays	37
6.4 Propositions pour améliorer le cycle de gestion des politiques d'ADRD-M	38
<b>Annexe 1: Processus de gestion des politiques</b>	39
<b>Annexe 2: Processus méthodologique adopté pour la réalisation de l'étude</b>	41

## Introduction

Le Programme pour l'agriculture durable sur les terres en pente d'Amérique centrale (PASOLAC), financé par l'Agence suisse pour le développement et la coopération (COSUDE) et mis en oeuvre par INTERCOOPERATION, a réalisé une évaluation des forces et faiblesses des politiques susceptibles d'affecter l'agriculture et le développement rural durables sur les terres en pente d'Amérique centrale dans le cadre d'un accord de coopération avec le Projet pour l'agriculture et le développement rural durables en régions de montagne (ADRD-M) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). L'étude a porté principalement sur le Costa Rica et le Nicaragua. Les autres pays de la région ont été évalués de manière indirecte et générale, grâce aux réponses à des questionnaires élaborées par les participants des secteurs public et privé lors de l'atelier régional qui eut lieu dans le cadre de l'étude, à Managua, les 16 et 17 novembre 2005.

Du fait des caractéristiques spécifiques des zones montagneuses, l'évaluation réalisée est destinée à mieux comprendre l'applicabilité du cadre ADRD dans ces régions. Les types et les ensembles de politiques, les institutions et les processus de formulation, d'exécution et d'évaluation essentiels à une ADRD dans les zones de montagne ont pour cela été examinés. De même, on a étudié les avantages comparatifs et la façon de réduire les contraintes des zones de montagne afin de promouvoir le développement durable.

La présente étude constitue un apport important au sein du projet ADRD-M en Amérique centrale car elle permettra d'orienter les recherches futures et d'alimenter les processus générateurs de politiques relatives aux zones montagneuses. Elle permettra également d'établir dès le départ une approche conceptuelle et méthodologique afin d'évaluer l'importance et les contraintes des zones de montagne dans le cadre des politiques d'ADRD.

## I. Cadre conceptuel et méthodologique

Conformément au document conceptuel et méthodologique préparé par l'équipe du Projet agriculture et développement rural durables en régions de montagne ou sur les terres en pente<sup>1</sup>, désigné sous le sigle ADRD-M, et coordonné par le siège de la FAO à Rome, la volonté initiale de cette étude est d'élaborer un cadre méthodologique pour évaluer les politiques d'agriculture et de développement rural durables sur les terres en pente d'Amérique centrale. L'accent est mis sur une étude de terrain analysant les politiques d'ADRD-M au Costa Rica et au Nicaragua.

Les zones montagneuses, que l'on appelle terres en pente dans les pays centroaméricains, se caractérisent par la production d'une grande variété de biens et de services essentiels pour garantir les ressources vitales au reste de la société, comme l'eau, la diversité biologique, les paysages, certains produits spécifiques, etc. Ce sont des zones clé dans la prévention des risques, dotées d'éléments culturels et d'avantages comparatifs, cœur d'une relation d'interdépendance avec les zones de plaine qui n'a pas encore été exploitée.

Elles possèdent ainsi une grande diversité géophysique, économique, sociale et culturelle, et institutionnelle qui influe sur les limites, les différences, les attitudes et les méthodes de gestion des biens collectifs et des ressources communautaires. Néanmoins, on déplore la persistance de certaines caractéristiques, comme le manque de moyens et d'infrastructures en matière de transport et de communication, des sols très fragiles et tendant à se dégrader à cause de l'érosion, de hauts niveaux de marginalité, de bas niveaux de productivité et une faible création d'emplois et de revenus. L'absence d'exploitation durable des terres en pente qui permettrait d'améliorer les conditions de vie de la majorité de sa population contraste avec la richesse de sa diversité biologique.

Cette étude sur l'application du concept et des politiques d'agriculture et de développement rural durables s'est transformée en défi pour les institutions publiques et les organisations chargées du développement dans ces zones. Il leur a en effet fallu apprendre la façon d'appliquer le concept de développement durable – lequel avait été introduit dès 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland), qui le définissait comme tel: *“un développement répondant aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs”*. Ce concept va au-delà de l'approche sectorielle pour inclure des objectifs et des fondements environnementaux, sociaux et économiques, et vise à atteindre une équité intergénérationnelle, une participation des citoyens et une préoccupation envers les populations les plus défavorisées<sup>2</sup>.

### 1.1 Objectifs de l'étude

- Construire un cadre méthodologique initial pour l'évaluation des politiques d'agriculture<sup>3</sup> et de développement rural durables en régions de montagne.
- Évaluer les points forts et les points faibles des politiques sur les terres en pente en Amérique centrale, à partir d'une enquête sur au niveau national au Costa Rica et au Nicaragua.

---

<sup>1</sup> L'expression “terre en pente” est utilisée comme synonyme de montagne, c'est à dire des terres pentues ou vallonnées.

<sup>2</sup> Adapté de Munasinghe et Cruz, 1995, pp, 8-9; Source: FAO (1997b).

<sup>3</sup> La Constitution de la FAO définit l'agriculture dans un contexte général et déclare que “le terme agriculture et ses dérivés englobent également la pêche, les produits de la mer, les forêts et les produits primaires forestiers”.

## 1.2 Principaux instruments politiques et processus pour l'ADRD

Conformément au concept de durabilité, implicite dans l'ADRD, il a été décidé d'analyser dans l'étude les politiques suivantes:

1. **Politiques économiques et sociales à caractère général:** elles influent sur la croissance économique mondiale, le commerce, le niveau des prix, l'emploi, l'investissement public et privé, et les politiques en matière de population, notamment par l'utilisation des instruments monétaires et fiscaux.
2. **Politiques en matière de développement agricole et rural:** elles influent sur des facteurs comme les revenus ruraux, la base des ressources agricoles, la production agricole, la consommation de produits agricoles, le niveau et la variabilité des prix des produits agricoles et la qualité des aliments.
3. **Politiques concernant les marchés:** elles se basent sur la création d'institutions et de normes de marché et sur la délimitation des droits de propriété.
4. **Politiques destinées à établir des processus démocratiques et participatifs:** elles incitent à la participation de tous les groupes concernés et parties prenantes à la prise de décision et à la mise en œuvre en matière d'ADRD.
5. **Politiques destinées spécialement à influencer l'utilisation des ressources naturelles et à protéger l'environnement:** a) systèmes de commande et de contrôle, b) incitations financières, comme les impôts et les subventions, c) moyens de persuasion, comme les campagnes éducatives et publicitaires.

L'importance de cette étude réside dans l'identification des politiques et/ou des stratégies d'agriculture et de développement rural durables. Elle permet d'identifier si certaines d'entre elles sont spécifiques aux montagnes ou si elles y font juste référence, et quel est leur contenu. De même, elle permet aux différentes parties prenantes de réaliser de manière participative une évaluation des processus de gestion de ces politiques, en considérant les processus et les caractéristiques ainsi définis: processus politiques, processus participatifs, procédés techniques et mobilisation des ressources financières (annexe 1).

## 1.3 Processus méthodologiques de l'étude

Le présent travail fut un processus dynamique permettant de valider quelques outils et d'en pratiquer d'autres, grâce à des recherches menées sur différents sites Internet. La méthodologie employée, conformément à un des fondements de l'ADRD, fut éminemment participative et engagea donc de manière directe:

- Des fonctionnaires chargés de la gestion de politiques publiques d'ADRD au niveau central et départemental/régional, dans les différents ministères et les institutions du secteur agricole et environnemental, les services de base, le tourisme, etc., dans tous les pays d'Amérique centrale,
- Des maires et des employés municipaux,
- Des représentants d'associations, de coopératives, d'associations professionnelles de producteurs, d'artisans, de femmes et de peuples autochtones,
- Des organisations non gouvernementales offrant des services de soutien technique et financier au secteur productif et commercial rural,
- Des consultants ainsi que des experts régionaux et nationaux,
- Des employés d'agences et de programmes de coopération internationale comme la FAO, le COSUDE et PASOLAC,

- Des représentants d'instances de coordination entre le gouvernement et la société civile: Comités de développement départemental ou municipal, Commission régionale sectorielle agricole,
- La Corporation privée horticole du Costa Rica.

La réalisation de cette étude a entraîné l'application de diverses techniques conformément au projet de Guide méthodologique de la FAO ainsi que d'autres techniques mises au point par la consultante principale. Le processus méthodologique suivant a été adopté (annexe 2):

### **1.3.1 Collecte de matériel de base**

Cette phase a permis l'obtention d'informations clé, aussi bien au niveau documentaire qu'aux niveaux de la perception et de l'évaluation des politiques d'ARD, grâce aux entretiens avec des personnes étroitement liées à ce thème. Ont suivi des sessions de travail préliminaires avec des experts, des entretiens individuels et l'élaboration d'une anthologie de politiques.

### **1.3.2 Ateliers départementaux/régionaux et nationaux dans des zones de terres en pente**

#### **a. Organisation d'ateliers**

Divers ateliers impliquant des acteurs clé ont été organisés dans le but d'évaluer les avantages et les inconvénients des politiques publiques dans le domaine de l'agriculture et du développement rural durables en se plaçant du point de vue des institutions de l'État, des organisations non gouvernementales, des municipalités et des producteurs.

Des ateliers départementaux ont été organisés au Nicaragua: un à Jinotega (25 participants) et un autre à Ocotol Nueva Segovia (40 participants). Un atelier national a eu lieu à Estelí. Il a réuni 17 personnes – membres d'institutions centrales et départementales, de collectivités locales et d'organisations de producteurs.

Par ailleurs, quatre ateliers se sont déroulés au Costa Rica: trois avec des producteurs, des ONG et des fonctionnaires du secteur agricole de la région centre est de Cartago (dont deux ateliers qui ont réuni 22 personnes) et un à Puriscal, dans la région centre sud (atelier de 27 personnes). Un atelier national, réunissant 18 personnes, a été organisé dans le « salon des ex-ministres du Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG) ».

#### **b. Conduite et traitement des questionnaires individuels remplis par les personnes clés**

Un questionnaire d'enquête individuelle a été élaboré et remis à chaque personne participant aux ateliers départementaux, régionaux et national afin d'obtenir des informations et :

- d'évaluer l'état de leurs connaissances dans le domaine des politiques et de la gestion de l'ARD-M ;
- d'identifier les institutions et organisations non gouvernementales soutenant la mise en oeuvre de ces politiques ;
- et d'évaluer les mécanismes de participation/coordination et de communication existants.

Ainsi, 58 enquêtes ont été réalisées au Nicaragua et 47 au Costa Rica, dont les résultats constituent la base de cette analyse.

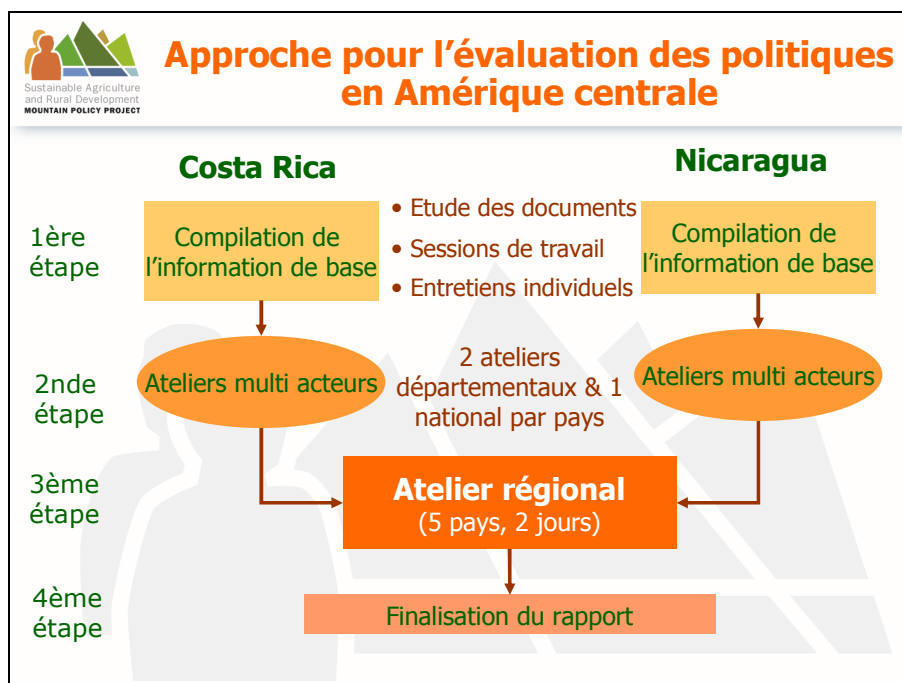
#### **c. Compte-rendus des ateliers dans chaque pays**

### 1.3.3 Organisation d'un atelier régional

Pour améliorer les connaissances dans le domaine de la gestion des politiques d'ARD-M dans les autres pays d'Amérique centrale (El Salvador, Guatemala, Honduras) et présenter les données sur le Costa Rica et le Nicaragua, un atelier régional a été organisé, rassemblant 29 participants d'institutions des secteurs agricole et environnemental.

### 1.3.4 Produits élaborés dans le cadre de l'étude

Un CD-ROM interactif et un document final d'évaluation ont été élaborés dans le cadre de cette étude, pour combler le déficit de connaissances de la plupart des personnes impliquées dans la gestion des politiques publiques en général et dans les politiques de chacun des pays, et pour enrichir les outils disponibles relatifs aux méthodologies et techniques d'évaluation qui sous tendent la construction méthodologique.



## II. Amérique centrale: potentialités et limites de ses terres en pente

L'Amérique centrale, qui englobe le Belize, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et Panama est située entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud. Elle est caractérisée par une grande diversité biologique et d'importants bastions de forêt tropicale humide. Sa couverture sylvestre était en 1996 de 181 millions d'hectares (35% du territoire). La superficie de ses mangroves représente 8% de celles du monde et elle possède la deuxième barrière de récifs de la planète. Ses côtes représentent 12% de celles de l'Amérique latine et des Caraïbes, dont 567 000 hectares de mangrove, 1600 kms de récifs coralliens et environ 237 000 km<sup>2</sup> de plateforme continentale (Plan d'action forestier pour l'Amérique centrale, CCAD, 1998).

Le territoire centroaméricain est composé en grande partie de hautes montagnes, de fleuves et de volcans. Sa géographie le prédispose donc aux catastrophes naturelles: ouragans, tremblements de terres, inondations, sécheresses, érosion, éruptions volcaniques par exemple. Sa position, sa configuration géographique et sa diversité biologique offrent néanmoins des mécanismes internes pour réduire sa vulnérabilité. Le climat tropical chaud lui permet de disposer d'une richesse hydraulique supérieure à celle de nombreux pays en développement et le niveau moyen de précipitation est relativement élevé, atteignant 7500 mm dans certaines zones.

On estime qu'environ 27% du territoire régional est surexploité, presque 22% est sous-utilisé et 51% utilisé correctement. Entre 1990 et 1995, plus de deux millions d'hectares de forêt ont été perdus. La déforestation a des causes diverses et profondes, à chercher aussi bien dans les modèles culturels qu'économiques: défrichage pour les activités agricoles et l'élevage, exploitation du bois, utilisation de bois de feu pour la cuisine et urbanisation. En 1996 par exemple, 92% de la production totale de bois a été utilisée pour le bois de feu et les 8% restants ont eu un usage industriel (CCAD, 1998). La destruction des forêts a affecté la faune, victime de la perte de son habitat naturel et de la surexploitation des ressources, à laquelle s'ajoute souvent le trafic légal ou non d'espèces sylvestres.

La population de la région atteint presque 35 millions d'habitants, avec une densité de 65 habitants par km<sup>2</sup>. La moitié sont des femmes ; vingt pour cent sont des peuples autochtones ; environ trente pour cent sont guatémaltèques ; quarante pour cent sont des enfants ou des jeunes de moins de 14 ans ; six pour cent sont des adultes de 60 ans ou plus. Un peu plus de la moitié des personnes habite dans des zones rurales et vingt pour cent habitent dans les 26 villes de plus de 100 000 habitants.

L'agriculture centroaméricaine se construit aujourd'hui sur des bases différentes de celles de la croissance des décennies passées. Les grands changements vécus par cette région sont visibles dans les processus de démocratisation, d'intégration, d'ouverture économique, de libéralisation du commerce ; la préoccupation envers les conséquences environnementales et la construction d'une infrastructure institutionnelle locale, nationale et régionale plus diversifiée. Les politiques agricoles mises en oeuvre en Amérique centrale depuis les années 1950 reflètent la prédominance d'une approche sectorielle, où l'agriculture est perçue comme un secteur primaire destiné à approvisionner le marché national en aliments, à générer des devises et des emplois et, depuis peu, à préserver les ressources naturelles.

La croissance de la production agricole dans les régions à fort potentiel a engendré, outre un impact économique national, un recul de la frontière agricole vers des zones à plus faible potentiel. Ce modèle a entraîné une polarité et une dichotomie marquées entre une agriculture industrielle, organisée autour de produits d'exportation et localisée dans les zones à fort potentiel agricole, et une agriculture familiale de subsistance, productrice d'aliments et localisée dans les régions "marginales". La configuration et l'évolution des institutions d'Amérique centrale a été

déterminée par deux facteurs fondamentaux: l'importance économique de la production agricole et la détérioration des niveaux de vie, accompagnée de la mobilisation politique des habitants du secteur rural.

L'histoire de l'Amérique centrale est liée à l'agriculture, terrain de disputes du pouvoir politique car le secteur agricole a été pendant longtemps le principal axe d'enrichissement économique. Ce rôle se déplace actuellement vers les domaines d'intermédiation financière et commerciale. L'agriculture et ses acteurs ont perdu leur rôle central et politique au niveau national, et les politiques économiques commencent à prendre une nette tournure anti-agricole en faveur de l'importation de produits, même ceux d'origine agricole. En outre, dans le cadre de la mondialisation, celles-ci encouragent les industries d'assemblage (usines) et l'intégration aux grandes chaînes du commerce mondial. La suprématie du marché et la mise en oeuvre de politiques de dérégulation, de libéralisation, de désintermédiation financière, de privatisation des biens de l'État, de développement d'une offre exportable, de contrôle de l'inflation et du déficit public, et de promotion de l'investissement étranger ne favorisent pas la réduction des déséquilibres et n'améliorent pas l'équité sociale dans le secteur rural.

### **2.1 Le potentiel des terres en pente**

Au cours de l'étude, l'accent a été mis sur les aspects économiques, environnementaux, énergétiques et productifs. On a identifié de nombreux biens et services essentiels pour garantir des ressources vitales au reste de la société: l'eau, la diversité biologique, les paysages, la prévention des risques, certains produits spécifiques et la culture. Cela offre aux terres en pente une série d'avantages comparatifs et des relations économiques et environnementales d'interdépendance avec les zones de plaine, qui ne sont pas encore développées.

Lorsque l'on évoque le développement de ces pays, l'apport des ressources naturelles de la région est souvent faiblement reconnu, bien que leur valeur et leur apport économique soient reconnus sur le marché. Mais, pour les quantifier, il faut des indicateurs biologiques et économiques. Reconnaisant le caractère mesurable de leur valeur et partant du principe que de nombreux profits potentiels n'ont pas été saisis, plusieurs études<sup>4</sup> ont été menées pour les estimer.

La richesse biologique de ces pays est concentrée principalement dans des zones protégées, sources importantes de biens et de services environnementaux. Les profits qui pourraient découler d'une gestion adéquate des exploitations dans les zones protégées supposent des processus de certification et des procédés de production transparents. Il est donc nécessaire de promouvoir un ensemble de politiques et d'incitations qui permettrait une évaluation économique, inciterait les producteurs à introduire des changements dans leurs pratiques productives et les pousserait à adopter des systèmes agricoles favorisant la réhabilitation.

Le potentiel des terres en pente en matière de développement de la région est essentiel pour le développement durable et se reflète en termes:

#### **a. Économique**

- **La production de café** a lieu sur les terres en pente. D'après le Bureau des politiques du Ministère de l'agriculture et de l'élevage du Salvador, dans une étude réalisée dans le cadre du CAFTA<sup>5</sup>, le secteur du café a une grande influence sur la vie économique et

<sup>4</sup> PASOLAC et d'autres institutions environnementales d'Amérique centrale ont encouragé la réalisation d'études pour déterminer les valeurs économiques des différents biens et services environnementaux, démontrer quels en sont les bénéfices pour la société et établir des mécanismes financiers qui reversent une partie de l'utilité marginale dans des oeuvres de conservation pour régénérer les ressources de la diversité biologique.

<sup>5</sup> [www.agronegocios.gob.sv/tlc/news/docs/Café.pdf](http://www.agronegocios.gob.sv/tlc/news/docs/Café.pdf).

sociale des pays centroaméricains: sa part dans le PIB oscille entre 2 et 6 pour cent – à la seule exception du Panama. Au Salvador, la production de café représente 40% de la valeur totale produite dans l'ensemble du secteur agricole. La participation de l'activité caféière a certes diminué dans le PIB national depuis 1985, mais il reste néanmoins très important dans la production agricole. Au Guatemala et au Nicaragua, le café représente entre 25 et 30% de la valeur de la production agricole. Au Costa Rica, il a diminué mais représente encore environ 20% de la production agricole. En revanche, au Honduras, l'importance relative du café a nettement augmenté dans le secteur agricole pendant la deuxième moitié des années 1990, pour représenter près de la moitié de la valeur du produit brut de ce secteur. L'exportation de café est une des sources de devises les plus importantes dans l'économie centroaméricaine. L'activité caféière est non seulement une source remarquable de valeur et de revenus, mais elle est aussi génératrice nette d'emplois dans les économies de la région.

- Dans les secteurs du **tourisme rural et de l'écotourisme**, les données statistiques reflètent la contribution croissante du tourisme dans l'économie centroaméricaine et montrent la nécessité d'investir dans les terres en pente. Au Costa Rica, pays exemplaire en Amérique centrale en matière de tourisme, on travaille actuellement sur une nouvelle forme de tourisme rural communautaire qui viendrait s'ajouter au tourisme d'aventure, à l'écotourisme, à d'autres formes de tourisme traditionnel et aux produits touristiques comme l'archéologie et les villes coloniales.
- Il existe un fort potentiel dans la commercialisation de **matériel génétique et d'artisanat**.

#### **b. Environnemental**

- Les terres en pente sont source de **biens et de services environnementaux** (eau, régulation hydrique, beauté du paysage, matériel génétique, énergie, etc.). Des modalités de paiement pour les services environnementaux hydriques ont été testées lors d'expériences pilotes dans tous les pays d'Amérique centrale. Elles représentent une vision globale et durable de l'agriculture et du développement rural, et doivent être intensifiées dans le futur.
- Les terres en pente sont extrêmement riches en matière de diversité biologique, ce qui offre de nombreuses opportunités à caractère environnemental.

#### **c. Energétique**

- Production **d'énergie renouvelable**, surtout hydroélectrique et éolienne. Par ailleurs, il existe un potentiel de production d'énergie à partir de la biomasse.

#### **d. Productif**

- **Produits forestiers** et produits forestiers non ligneux.
- Potentiel pour la production de **café** de qualité normale et biologique.
- Cultures et espèces **d'animaux** adaptées aux terres en pente.

Par ailleurs, les terres en pente contiennent des **éléments de liaison avec les zones urbaines ou de plaine**, qu'il est nécessaire de prendre en compte pour évaluer la pertinence des politiques. L'un d'entre eux est l'approvisionnement en eau pour toutes sortes d'usages. Les terres en pente sont en effet de grandes productrices d'eau, utile pour l'énergie hydroélectrique, l'irrigation et l'eau potable dans les zones urbaines situées "en bas".

## **2.2 La marginalité de la population rurale des terres en pente**

Malgré le fort potentiel de rentabilité des terres en pente, l'investissement économique, social, commercial et culturel y est moins élevé que dans d'autres zones géographiques, créant un ensemble de marginalités en termes:

### **a. Économiques**

- De manière générale, les populations des terres en pente ont des revenus faibles, un faible pouvoir d'achat, et des possibilités d'emploi limitées.
- L'offre d'emploi est moins importante que dans les zones de plaine ou les vallées, où prévaut la production de biens agricoles d'exportation. Les zones productrices de café sont une exception, car on y trouve du travail temporaire pour la maintenance des exploitations, et l'offre de travail devient massive lors de la récolte du café.

### **b. D'infrastructures**

- Infrastructure communautaire déficiente, surtout en matière de services publics: elle est rare, éloignée et/ou de mauvaise qualité (eau potable, électricité, santé, éducation).
- Voies de pénétration déficientes ou inexistantes.
- Systèmes d'énergie électrique et d'eau potable déficients.
- Peu ou pas de logement, mettant en danger la santé des familles rurales.

### **c. Productifs**

- Faibles rendements à cause de sols peu fertiles. On y produit généralement des cultures à faible rentabilité (graines basiques) ou on y pratique l'élevage extensif.
- Faible couverture du système d'irrigation.
- Absence ou rareté des infrastructures pour le stockage ou l'entreposage des intrants.

### **d. Sociaux**

- Familles souvent nombreuses, à forts taux de fécondité, de grossesses adolescentes et de mortalité maternelle.
- Atomisation ou dispersion de la population.
- Chez les enfants, niveaux élevés de dénutrition chronique et aiguë. Chez les femmes en âge de procréer, niveaux élevés de dénutrition, d'anémie et de carence en fer.
- Analphabétisme et absentéisme scolaire.
- Niveaux élevés de violence intrafamiliale.
- Niveaux élevés de travail infantile.

### **e. Environnementaux**

- Plus grande vulnérabilité aux phénomènes météorologiques extrêmes.
- Grande dépendance aux ressources naturelles pour l'alimentation et la production d'énergie (bois de feu).
- Écosystèmes fragiles et sensibles à l'érosion des sols, eaux polluées à cause de la culture du café et d'autres pratiques agricoles non durables.

## f. D'accès

- Accès souvent difficile aux marchés locaux, régionaux et externes par manque d'infrastructure routière ou d'organisation des familles productrices, entre autres.
- Accès plus difficile aux technologies et à l'assistance technique, du fait que les institutions et les organisations prestataires de services choisissent les endroits accessibles.
- Accès au crédit réduit, du fait du manque de services de crédit dans les communautés éloignées et des coûts élevés de transaction pour les familles possédant une petite exploitation agricole.
- Dans certaines zones, problèmes d'accès à la terre et de légalisation des propriétés.
- Accès difficile aux services basiques comme la santé, l'éducation, les loisirs, etc.

## g. D'information

- Difficulté de s'informer sur les lois et/ou les politiques, les technologies.
- Rareté ou inexistence des services de communication télévisuelle, radiophonique, sans même mentionner la voie électronique.

### *2.3 Propositions pour faire connaître les potentialités des terres en pente*

- Identifier et **mettre en évidence les potentialités** des terres en pente, en encourageant les études d'évaluation économique et en diffusant les résultats parmi les décideurs de tous niveaux et les organisations d'habitants.
- **Renforcer le niveau d'organisation** des producteurs et des populations des terres en pente.
- **Utiliser les capacités des gouvernements et des organisations locales** pour renforcer la synergie entre les familles organisées et les autorités locales proches de cette problématique.
- **Réaliser un travail intersectoriel et coordonné** entre les institutions et les organisations de développement, et établir une synergie avec les institutions situées en dehors du secteur agricole et environnemental mais possédant des compétences relatives aux terres en pente.
- **Renouveler l'expérience des systèmes d'information environnementale** pour établir des systèmes de suivi et de gestion de l'information.
- **Recueillir et rapporter les expériences** des projets et programmes spécifiques aux terres en pente.
- **Considérer les apports fiscaux** des terres en pente par rapport aux autres secteurs de l'économie, afin de convaincre les décideurs publics et privés des avantages d'investir dans ces zones.

### III. Enseignements et propositions

#### A. Sur les terres en pente en général

1. **Les terres en pente revêtent une grande importance économique** dans les pays d'Amérique centrale mais aucune évaluation concernant leurs potentialités, leurs produits et leurs apports dans l'économie des pays n'est intégrée dans les politiques de développement durable. Le café, produit traditionnel de rentrée de devises, représente un pourcentage significatif du PIB agricole dans chacun des pays. Malgré cela, il n'existe pas d'évaluation économique ni de reconnaissance du potentiel hydroélectrique, touristique, forestier, ou relatif aux biens, aux services environnementaux et à la production agricole sur l'incidence des politiques d'ADR-M.
2. Dans tous les pays d'Amérique centrale, **les politiques spécifiques aux montagnes sont inexistantes**, alors qu'une proportion significative du territoire de cette région du monde est pourtant située en altitude. On peut donc s'interroger sur la nécessité d'avoir une politique spécifique aux montagnes, ou s'il suffit d'inclure des aspects concernant ces dernières dans les politiques actuelles et futures relatives à l'ADR-M.

#### B. Sur l'application du concept d'ADR

3. Les **politiques globales de développement rural durable** incorporant des fondements économiques, sociaux et environnementaux étaient auparavant exclues de la dynamique institutionnelle des pays. Récemment, quelques politiques ont été formulées et mises en oeuvre, comme celle de l'Agence de coopération technique au Costa Rica: "Produire en préservant et préserver en produisant" ; celle du Ministère de l'environnement et de l'énergie (MINAE-Secteur agricole) ; celle du Programme PRORURAL au Nicaragua, "Mise en place d'une stratégie nationale rurale productive" ; et au Honduras la "Politique nationale sur le secteur agroalimentaire et le milieu rural". La politique d'agriculture durable sur les terres en pente du El Salvador est actuellement en cours d'analyse et d'approbation.
4. La formulation et l'exécution de politiques dans les domaines de l'environnement, du développement rural, de l'économie, de la décentralisation et de la participation citoyenne, ainsi que d'autres politiques à visée plus globale et durable, ont commencé au milieu des années 1990 et ont continué au début des années 2000. Il est donc compréhensible que **l'évaluation de leurs effets et de leurs impacts** soit limitée, certaines institutions commençant seulement maintenant à s'ajuster en termes de structure, de fonctionnement, de programme et de financement pour leur mise en oeuvre.
5. Les conditionnalités du Fonds monétaire international et la forte dépendance du Nicaragua vis-à-vis de la coopération internationale rendent plus **difficile l'intégration des politiques macro-économiques** avec les politiques de développement rural. Dans les deux pays étudiés, les Ministères des finances et de la planification ne sont associés que depuis peu aux processus de gestion des politiques de développement rural. La même situation se retrouve dans les autres pays d'Amérique centrale.

#### C. Sur le niveau de connaissance relatif aux politiques d'ADR

6. Il est notoire que les personnes impliquées de manière directe ou indirecte dans l'étude – agents d'institutions agricoles, environnementales, de développement rural et économique, employés de la coopération internationale et d'organisations de producteurs – **méconnaissent et ne gèrent pas correctement l'information** relative aux aspects suivants, liés à l'agriculture et au développement rural durables sur les terres en pente:

- Méconnaissance des politiques elles-mêmes et des objets de l'évaluation. Dans les ateliers nationaux, des résumés de ces politiques ont été remis aux groupes pour être étudiés et il s'est avéré qu'une grande partie des participants ne les connaissaient pas. Au Nicaragua, plus qu'au Costa Rica, il est frappant de voir leur ignorance au sujet des politiques économiques ; en revanche, la gestion des politiques relatives à l'environnement, à la décentralisation et à la participation citoyenne y est meilleure. Pendant l'atelier régional, les autres pays ont également fait état de l'absence de gestion des politiques de la part des acteurs institutionnels et sociaux.
- Manque de données statistiques, d'études sur la situation des familles rurales sur les terres en pente et sur les potentialités économiques des ressources naturelles ainsi que sur la diversité biologique de ces régions, outils essentiels pour les groupes de pression dans leurs démarches auprès de l'État et du secteur privé pour accroître l'investissement public et privé dans ces zones.
- Mauvaise information, manque de coordination et de complémentarité de plusieurs initiatives de planification stratégique, de mise en oeuvre et de suivi des processus d'ADRDR, aussi bien dans les secteurs publics que privés.

#### ***D. Sur les processus politiques***

7. La majorité des instruments de gestion des politiques, des stratégies, des plans et des programmes en Amérique centrale a une **vision à court terme**, alors qu'il faudrait envisager les politiques nationales à moyen et long termes, surtout dans les domaines de l'agriculture et du développement rural durables. Il existe dans certains pays des Stratégies pour la réduction de la pauvreté, dans le cadre des Objectifs du millénaire (2015). Au Costa Rica, une Stratégie nationale environnementale est en vigueur, avec une échéance de 15 ans.
8. La **stabilité politique** des pays d'Amérique centrale dans le cycle de gestion des politiques est un facteur de plus en plus reconnu, puisque les décisions politico partisanes affectent les plans et les programmes gouvernementaux.
9. Au Nicaragua, plus qu'au Costa Rica, les **politiques économiques, fiscales et monétaires ne sont pas cohérentes avec le concept de développement durable**. En outre, dans les deux pays, des institutions économiques comme le Ministère des finances et la Banque centrale ne font pas partie des instances de coordination du secteur agricole et environnemental, ce qui engendre des chevauchements, des politiques sans assignations préalables pour la mise en oeuvre, etc. De même, les organisations centrales de planification ont disparu, laissant prévaloir les approches sectorielles.
10. L'**implication politique et la vision stratégique pertinente** nécessaires à l'application des politiques d'ADRDR **se voient limitées**, dans le cas du Nicaragua, par la forte rotation du personnel de direction dans les institutions du secteur public agricole rural. On a vu se succéder six ministres au Ministère de l'agriculture (MAG) dans le gouvernement précédent et trois dans le gouvernement actuel ; il y a eu trois changements dans le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles (MARENA), et trois dans l'Institut de développement rural (IFR). À cela, il faut ajouter la forte dépendance envers les fonds fournis par les donateurs extérieurs pour le paiement des salaires du personnel de direction clé. Au Costa Rica, plus qu'au Nicaragua, la centralisation de l'État est excessive.
11. La **coordination entre les institutions du secteur agricole et environnemental** commence à s'améliorer grâce à la formulation des politiques susmentionnées mais elle reste, globalement, faible et contradictoire.

### *E. Sur les processus participatifs*

12. Les **processus participatifs** requièrent, dans les différentes phases de gestion des politiques, davantage d'implication et une plus grande appropriation des acteurs publics et privés. Dans la majorité des pays centroaméricains, les processus ne sont pas adéquats, bien que l'on constate une plus grande volonté politique pour impliquer les secteurs de la société civile. Il faut améliorer et accroître horizontalement les processus et les méthodologies de consultation, ainsi que les ateliers, les forums, les concertations, etc., pour accentuer l'engagement et la coresponsabilité de tous les acteurs du secteur rural. En général, les documents politiques sont formulés par un groupe d'experts internationaux et nationaux qui se présentent avec un document initial ; en d'autres termes, c'est l'approche "du haut vers le bas" qui prévaut encore.
13. Les **mécanismes de coordination et de participation** des producteurs et de la société civile avec les institutions du secteur public fonctionnent actuellement au niveau national avec le Conseil national de planification économique et social (CONPES) et le Conseil national de développement durable (CONADES), et plus récemment au niveau départemental avec les Comités de développement départemental. Les Comités de municipalités fonctionnent depuis plus longtemps, mais les questions de développement durable et l'implication des acteurs économiques sont une réalité lointaine. Au Costa Rica, les stratégies institutionnelles ne font pas participer la société civile et les producteurs, et le rôle prépondérant joué par l'Assemblée législative dans la réglementation de l'État limite la création et le bon fonctionnement des mécanismes de participation aux niveaux provincial et local.
14. L'**interconnexion entre les réseaux, les alliances et les initiatives régionales** des acteurs nationaux ou locaux, qui permet de partager des expériences dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, doit être davantage encouragée car elle accélère ou renforce les processus de gestion des politiques.

### *F. Sur les procédures techniques*

15. La majorité des personnes impliquées dans l'étude ont évoqué la nécessité, pour les fonctionnaires, les employés d'organisations de producteurs et les agents de la coopération internationale, de connaître et de gérer de façon adéquate les **outils conceptuels et techniques pour formuler, mettre en oeuvre, suivre et évaluer** les politiques publiques globales. Les capacités institutionnelles et financières sont rarement étudiées avant d'exécuter les politiques et il n'y a pas d'analyse de concordance entre le personnel de direction des différentes institutions, entraînant chevauchements, duplication d'efforts et de ressources, et vides institutionnels.
16. La plupart des politiques, et aussi les stratégies, les agendas et les plans d'action manquent d'**études financières** ou de **budgets spécifiques** à leur exécution. Les variables et les instruments budgétaires actuels et à venir ne sont pas intégrés à la formulation des politiques et surgissent postérieurement, ce qui retarde leur exécution.
17. Les fournisseurs de services d'assistance technique et financière au secteur agricole sont de nature différente dans les deux pays étudiés. Au Nicaragua, une quantité significative d'organisations non gouvernementales offre ce type de services dans les zones rurales montagneuses. Paradoxalement, au Costa Rica, c'est le concept de l'entreprise privée prestataire de services publics qui prévaut: différentes sociétés ont été créées et fonctionnent grâce à des fonds publics issus de recettes fiscales ou à leurs revenus propres. Il serait intéressant d'étudier et de diffuser ce concept dans les autres pays de la région.
18. De manière générale, et dans les deux pays, les **interventions** des institutions publiques et des organisations non gouvernementales **relatives au développement rural** sur les terres

en pente sont évaluées positivement. Au Costa Rica, parmi les interventions mentionnées, on trouve: la titularisation des terres, l'information sur les prix, la commercialisation et l'infrastructure productive (par exemple, les systèmes d'irrigation, les équipements, l'énergie hydroélectrique). Au Nicaragua citons: le programme *Libra por Libra*, l'assistance technique, la livraison de matériel végétal, les formations professionnelles et les ordonnances municipales pour la gestion des ressources naturelles.

19. Il n'existe pas d'analyse systématique des lois et des politiques d'ADRD en Amérique centrale qui permettrait de connaître leurs **effets positifs ou négatifs**. Le **système de suivi et d'évaluation** des politiques reste encore faible dans les deux pays étudiés. La relation entre d'une part les politiques et les instruments des politiques comme les plans, les programmes, les projets, avec, d'autre part, la définition d'indicateurs précis et réalistes quant aux processus, aux effets et aux impacts pour chacun de ces niveaux de gestion des politiques d'ADRD est identique dans les deux pays, en ce sens ils manquent tous deux de concrétisation et de suivi.
20. L'**intégration conceptuelle des trois fondements du développement durable**, dont la concrétisation réelle se situe sur le terrain, est loin d'être atteinte dans les deux pays étudiés. Au Nicaragua, la décentralisation et la création de Comités de développement départemental et municipal commencent seulement à fonctionner ou à être consolidées. Au Costa Rica, la centralisation excessive de l'État rend indispensable l'ouverture d'espaces à d'autres acteurs que les institutions et le renforcement de la consultation de la société civile.
21. L'**apport méthodologique** engagé lors de la mise en oeuvre de cette étude a permis de rassembler l'information dans l'anthologie de politiques et de recueillir les méthodologies distinctes de formulation et d'évaluation, mais elle a aussi servi de base pour planifier dans le futur des actions renforçant les capacités des différents acteurs dans la gestion globale des politiques d'ADRD dans les terres en pente.
22. De nombreuses **études, diagnostics, résultats d'enquêtes**, lignes de base de projets de coopération ou initiatives gouvernementales dans le secteur rural peuvent être utilisées pour formuler des propositions ou offrir une aide technique utile pour la gestion des politiques publiques.
23. L'**absence d'une gestion et d'une administration professionnelles** et non tributaires des changements politiques empêche les institutions publiques et les projets de coopération du secteur rural d'exercer leurs fonctions clés de coordination, de direction, d'administration et de contrôle financier. Les aptitudes, les capacités et les expériences de nombreux techniciens de la région ne sont pas pleinement utilisées.

### **G. Sur la mobilisation des ressources**

24. Le Costa Rica se distingue par l'**importance de son financement étatique et ses divers instruments économiques**: politiques d'incitations ; mesures de dissuasion ; fonds spécialisés d'appui au secteur environnemental et, à une moindre échelle, au secteur agricole national ; auxquels s'ajoute une longue tradition en matière de fonds forestiers et de système de paiement pour les services environnementaux. Néanmoins, la gestion budgétaire publique reste encore très bureaucratique, les procédures d'accès au crédit étatique sont encore très lourdes pour les familles de producteurs et le crédit est, dans la pratique, concentré dans le secteur commercial.
25. En revanche, au Nicaragua, il existe une **forte dépendance envers la coopération internationale**. Depuis peu, il est de plus en plus fréquent d'incorporer les budgets et/ou les données financières dans les politiques et leurs instruments de gestion.

26. Dans les deux pays, on déplore un manque d'**analyses coûts avantages et d'études financières** dans les processus de formulation des politiques. De plus, les mécanismes de suivi financier ne sont pas incorporés dans les procédures de suivi des politiques publiques.
27. Les mécanismes d'**assignation et de gestion budgétaire** avec des fonds nationaux répondent à des priorités à court terme et sont très bureaucratiques. En conséquence, les ressources de l'État ne sont pas affectées à des projets d'ARD ou en tant que contrepartie de projets menés avec des agences de coopération.

## IV. Conclusions sur le Nicaragua

### 4.1 Quelques données sur le pays

Le secteur agricole et forestier du Nicaragua génère autour de 18% du PIB, emploie environ 38% de la population économiquement active et contribue à hauteur de 65% aux exportations du pays. Si l'on ajoute à cela le secteur agroindustriel et l'industrie des aliments, sa contribution totale est significative. En d'autres termes, ce secteur est très important pour le développement national.

La croissance du secteur primaire pendant la période 1994/95 – 2003/04 s'est concentrée sur quelques produits comme le haricot (11,44%), le sucre (11,33%), le maïs (10,06%), l'aviculture (9,86%), le café (8,08%), le lait (6,82%) et la viande (2,76%). Les processus d'ouverture commerciale commencés au cours des années 1990 et le gonflement des prix internationaux jusqu'en 1998 ont stimulé la production agricole et forestière. Cependant, les augmentations de la production sont davantage à imputer aux augmentations des zones de plantation qu'à une meilleure productivité de la terre et du travail. Par ailleurs, les activités agricoles occupent une zone totale de presque un million d'hectares, où les produits de consommation interne occupent 80% de la superficie cultivée, principalement des graines basiques dans un système extensif, et les 20% restants sont utilisés pour les produits traditionnels d'exportation. De nouveaux produits à plus forte valeur ajoutée prennent de plus en plus de poids, comme les oléagineux, les fruits, les plantes maraîchères ou le cacao, entre autres.

Au Nicaragua, 8,8 millions d'hectares ont une vocation forestière, parmi lesquels 5,3 millions d'hectares ont un potentiel forestier et 3,5 millions un potentiel agro-sylvo-pastoral. La déforestation annuelle a diminué, passant de 95 000 hectares par an pendant les années 1970 à 70 000 hectares par an aujourd'hui. La production de bois de feu ainsi que la colonisation rurale continuent à être l'une des principales causes de la déforestation. Le pays possède une masse boisée productive de 80 millions de mètres cubes et une terre abondante pour des peuplements industriels à croissance rapide.

L'agriculture continue à être l'activité économique et sociale dominante dans le milieu rural. Celui-ci se caractérise par un développement inégal de son territoire, avec une forte dispersion démographique, une faible intégration horizontale et verticale des chaînes productives, un retard technologique, des systèmes de production dégradant l'environnement et les ressources naturelles. Les foyers ruraux ont donc une vulnérabilité environnementale certaine et connaissent pauvreté, inégalité et insécurité alimentaire. Soixante-six pour cent des foyers ruraux sont pauvres et 25% extrêmement pauvres. Le pays est donc face à un double défi: en finir avec cette situation socialement et écologiquement intenable, tout en rendant son agriculture compétitive face à l'ouverture commerciale et à la mondialisation.

Au Nicaragua, la population économiquement active dans le secteur rural est de 42%. Le secteur agricole, couplé à l'agro-industrie, fournit 29% du PIB et représente presque 75% des exportations. Très peu de pays ont connu une croissance économique rapide et une réduction de la pauvreté sans être accompagnés d'une croissance du secteur agricole. Si on ajoute à ce dernier l'agro-industrie et l'industrie des aliments, la contribution totale devient alors conséquente. En bref, au Nicaragua, le secteur agricole est très important pour le développement national. Pourtant, une récente étude de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) montre que moins de 2,5% des dépenses du gouvernement central vont vers ce secteur.

Les institutions du Secteur public agricole et rural du Nicaragua (SPAR) sont les suivantes:

- Le Ministère de l'agriculture et des forêts (MAGFOR): supervise le secteur agricole et forestier,

- La Direction générale de la protection et de la santé agricole (DGPSA),
- L'Institut nicaraguayen de technologie agricole (INTA),
- L'Institut national forestier (INAFOR),
- L'Institut de développement rural (IDR).

Ces institutions ne remplissent pas toujours leur rôle, entraînant faiblesse et manque de coordination interinstitutionnelle. Cela limite la fonctionnalité, l'efficacité, les capacités stratégiques et analytiques que doivent pourtant avoir les instances responsables de la conduite du secteur rural, afin de pouvoir répondre aux défis de la mondialisation et de l'insertion économique du Nicaragua dans le marché international. Cependant, le Nicaragua peut compter sur une société civile très active dans le secteur rural, constamment à la pointe de nouvelles initiatives en matière de participation locale, de renforcement organisationnel, de choix technologiques et méthodologiques, et adoptant diverses approches et axes de travail pour dynamiser les processus de développement dans le cadre de l'ADRD.

Les mesures du Programme d'exécution du Plan national de développement rural productif (PRORURAL) sont la réponse du gouvernement du Nicaragua pour un développement du secteur rural productif. Une révision complète du Secteur public agricole et rural (SPAR) a été réalisée dans le cadre de la Loi 290 (Loi d'organisation et de compétences des institutions publiques du pouvoir exécutif) qui stipule une claire division institutionnelle du travail de chaque institution qui la compose. On distingue pour chaque institution une claire spécialisation à deux niveaux: *d'un côté leurs fonctions normatives et leurs fonctions exécutives, de l'autre leur localisation territoriale au niveau central et départemental et/ou municipal*. Dans le cadre des politiques et des lois environnementales du pays, il est également vital d'améliorer l'efficacité de la gestion environnementale du secteur public agricole et rural.

#### **4.2 Quelles politiques compiler au Nicaragua pour l'anthologie?**

L'évaluation des politiques au Nicaragua s'est faite à partir du Plan national de développement opératif, la politique nationale de plus grande envergure qui englobe, outre les trois fondements déjà mentionnés, la gouvernabilité comme élément clé du développement.

La seconde politique abordée a été la politique sectorielle de PRORURAL, avec l'exécution du Plan national de développement rural productif, dont la formulation et l'approbation étaient au moment de l'étude en cours de finalisation. Celle-ci peut être comprise comme *l'ensemble de politiques et d'actions du gouvernement du Nicaragua pour favoriser le développement de l'agriculture, de l'élevage, de la foresterie, de l'aquaculture, de l'agro-industrie et d'autres activités connexes, avec pour principal objectif de contribuer au développement du milieu rural*<sup>6</sup>.

En outre, quarante-trois instruments supplémentaires de politiques dans le domaine de l'économie, du développement rural, de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles, de la décentralisation et de la participation citoyenne ont été compilés et résumés, puis distribués parmi les participants aux ateliers, permettant ainsi de les diffuser et de les évaluer.

#### **4.3 Évaluation des politiques**

L'évaluation s'est faite conformément aux phases générales d'un cycle de gestion des politiques publiques: formulation, exécution, suivi et évaluation. Les axes transversaux ont été évalués selon les processus politiques et participatifs, les procédures techniques et la mobilisation des ressources financières.

<sup>6</sup> Gouvernement du Nicaragua. PRORURAL. MAGFOR, INTA, INAFOR, IDR. Exécution du Plan national de développement rural productif. Volume I. Version du 2 Août 2005.

### 4.3.1 L'application du concept de développement durable aux terres en pente

Les politiques analysées ne mentionnent pas à proprement parler les terres en pente. Elles abordent les thèmes suivants: développement rural, technologies, terre, gestion des sols, création de fonds (café, énergies renouvelables), gestion des ressources naturelles, etc., aussi bien pour les zones de plaines que pour les terres en pente. Par ailleurs, il existe des politiques spécifiques aux produits cultivés sur les terres en pente, comme le café, les cultures maraîchères, etc. mais on déplorera l'absence de politique globale déterminée ou spécifiquement dirigée vers ces zones. Cette situation rend l'analyse plus complexe, d'abord du fait de la quantité de documents qu'il a fallu compiler, ensuite à cause de l'ignorance en matière de règles et règlements des employés chargés de l'exécution et du suivi de ces politiques (institutions publiques), et des personnes concernées par ces dernières (familles rurales productrices sur les terres en pente, coopératives et associations, ONG, etc.).

On constate un début d'union entre les trois fondements cardinaux du développement durable dans certaines politiques récemment formulées et en phase d'approbation, et plus précisément dans l'exécution du Plan national de développement rural productif (PRORURAL), qui traite de l'aspect environnemental et agricole, et du développement des petites et moyennes entreprises (les MYPIMES). Pourtant, les politiques de prix, monétaires, fiscales et commerciales qui faciliteraient l'exécution, en créant un climat macroéconomique et fiscal stimulant envers les activités économique productives durables, ne sont pas encore intégrées. Le fondement économique, qui repose sur le portefeuille du Ministère des finances et du crédit public et la Banque centrale, n'est intégré que depuis peu de temps aux instances de coordination sectorielle du développement agricole et environnemental.

Par ailleurs, la forte dépendance du Nicaragua envers les conditionnalités du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale crée intrinsèquement des contradictions. Le FMI exige en effet la réduction du déficit fiscal alors que la Banque mondiale préconise l'augmentation des dépenses publiques pour réduire la pauvreté, et à cela s'ajoutent également les modalités de coopération selon chaque projet.

### 4.3.2 La phase de formulation des politiques

La formulation des principales lois, politiques et instruments de politique analysés est encore récente. Les politiques sont en majorité naissantes et récemment concrétisées – dans leur formulation, leur approbation et leur exécution – ce qui pourrait expliquer l'ignorance de la majorité des personnes à leur sujet. Mais on peut également évoquer d'autres facteurs comme une mauvaise diffusion, l'absence de familiarisation avec les politiques et les normes qui régissent le travail institutionnel des fonctionnaires, et un manque de volonté des organisations non gouvernementales et des familles de producteurs pour connaître en profondeur les politiques gouvernementales et exiger leur réalisation.

Pendant les années 1980, une seule loi a été formulée: la Loi sur les communes. Pendant les années 1990, l'accent a été porté sur les lois de propriété et environnementales (réalisation des objectifs du Sommet de la terre de 1992). La Loi 290 d'organisation de l'État est également digne d'attention et est toujours en vigueur après avoir subi quelques réformes. Les autres politiques ont été formulées dans la première décennie du XXIème siècle et datent, dans leur majorité, de 2005. Par conséquent, l'évaluation des effets et des impacts des politiques est très difficile et prématuré puisque les institutions n'ont intégré que récemment les nouvelles normes à leur structure et à leur fonctionnement.

L'étude s'est portée en partie sur l'implication à long terme des autorités centrales et locales en matière d'ADRD. Au Nicaragua, celle-ci est perceptible dans le domaine environnemental et dans la gestion des ressources naturelles. En effet, les unités de gestion environnementale dans les ministères concernés, les institutions autonomes et les conseils municipaux ont un

fonctionnement qui rend plus faisable, au moins en termes théorique et institutionnel, l'intégration et la mise en oeuvre de l'ADRD.

Concernant le développement rural, le Ministère de l'agriculture et des forêts (MAGFOR) est l'institution responsable des politiques dans ce secteur, mais il n'a aucun poids du fait de la forte rotation du personnel de direction et des techniciens aux niveaux central et départemental, de ses capacités limitées de formulation, de suivi et d'évaluation des politiques et de son manque de coordination avec les autres institutions publiques. Il formule des politiques par produit et par cycle, en adoptant une vision à court terme. Ces deux dernières années, la priorité s'est portée sur le PRORURAL, qui a été approuvé et est en phase de gestion financière pour son exécution.

Les politiques économiques dépendent en grande partie des organisations internationales et leurs nuances varient selon le gouvernement en place. Les politiques de développement rural ont bénéficié d'un fort investissement des institutions publiques, des organisations de la société civile, des organisations de producteurs et des agences de coopération pour transférer les technologies relatives à la gestion durable des sols et de l'eau. Néanmoins, l'intégration des actions environnementales, la gestion des bassins versants, la planification territoriale et la liaison avec des chaînes de valorisation et de développement local sont récentes.

Au niveau politique, l'organisation de Tables rondes de coordination était une conditionnalité de la coopération extérieure établie par la Déclaration de Managua de novembre 2003. Les « cabinets de production » et les Commissions nationales de production et de l'environnement commencent à fonctionner avec succès, notamment dans le cadre du PRORURAL.

Le Conseil national de planification économique et sociale (CONPES), en tant qu'instance de conseil du pouvoir exécutif en matière de gestion des politiques économiques et sociales, auquel participe une importante délégation de la société civile, a été sous-estimé par le pouvoir exécutif et ce n'est que récemment qu'on a tenté de renforcer son rôle et son fonctionnement. Le Centre pour la conservation de la nature et le développement durable (CONADES), dont le rôle est, face à la stratégie nationale de développement durable, de faciliter le dialogue entre, d'une part, la société civile et le gouvernement, et d'autre part les institutions du gouvernement, s'est davantage concentré sur la création d'espaces intermédiaires départementaux (Comités de développement départemental, CDD). Ceux-ci sont chargés d'exécuter le Plan national de développement et de renforcer le dialogue entre la société civile et le secteur privé au sujet des politiques municipales et départementales. Mais leur rôle de rassemblement national a été dépassé par une autre priorité: la formulation du Plan national de développement opératif, le PND-O.

Les mécanismes de consultation utilisés dans la formulation des différentes politiques sont divers et incluent des ateliers, des sessions, des forums, des débats, des présentations, l'utilisation d'espaces virtuels, etc. Le Plan environnemental du Nicaragua, les différentes lois environnementales, la Stratégie renforcée de croissance économique et de réduction de la pauvreté (ERCERP), le PND-O et la Stratégie nationale de développement rural productif, entre autres, témoignent d'une réelle volonté de participation.

Au niveau local, il est possible d'identifier dans les ateliers départementaux d'autres mécanismes de consultation utilisés dans la gestion des politiques, qui s'éloignent des formes traditionnelles. On trouve aussi bien des réunions, des ateliers de consultation, des enquêtes, etc. que l'identification de mécanismes officiels de participation citoyenne dans lesquels sont impliqués des Comités régionaux, des Comités environnementaux municipaux et des Comités de développement municipal et départemental avec des plans de développement.

La pluralité des formes et des mécanismes de participation ne doit pas masquer la mauvaise communication régnant en matière de processus, car les politiques formulées et/ou approuvées sont très peu diffusées. Les modalités de consultations régulières utilisées pour faire participer les

différents secteurs et degrés hiérarchiques, et obtenir l'implication et la participation des producteurs ont été: des ateliers, des assemblées et des réunions individuelles et de groupe. Mais n'ayant pas trouvé de système optimum, la responsabilité en incombe désormais aux autorités locales et aux agents de vulgarisation des ONG. Il manque un réseau de communication et de contact. Parmi les autres moyens utilisés, on trouve, entre autres, des débats, des formations professionnelles, des assemblées, des ateliers, des séminaires, des conseils municipaux et des campagnes publicitaires.

Le manque de communication se confirme au vu du résultat des enquêtes individuelles menées pendant l'étude. La majorité des personnes interrogées ne mentionnent que les efforts normatifs municipaux et/ou la prestation de services concernant les techniques de gestion durable des ressources. Le Plan national de développement opératif (PND-O) n'a été mentionné qu'à deux reprises. La Loi sur le café ou d'autres lois à vocation économique comme la Loi d'équité fiscale ou celle d'incitation touristique par exemple, sont quasiment inconnues.

L'équilibre et le lien nécessaires entre, d'une part, l'approche verticale et participative concrétisée dans les mécanismes de formulation et, d'autre part, l'expertise technique et les perceptions des personnes intéressées, se voient limités par l'ignorance des citoyens quant aux mécanismes de participation pour la formulation des politiques. En outre, leurs apports ne sont pas incorporés postérieurement aux consultations. La formulation des politiques n'incorpore pas les propositions venant *d'en bas, là où on connaît l'application et les mécanismes utilisés. Les propositions doivent venir d'en bas, car c'est là que l'on sait comment se font et comment peuvent se faire les choses; et c'est à cet effet que les mairies peuvent être utiles*<sup>7</sup>.

*Le personnel dirigeant d'institutions comme l'Institut de développement rural, l'Institut national de technologie agricole ou l'Institut national forestier a participé à des expériences de discussion et d'analyse portant sur les politiques et les stratégies de développement rural. Cependant, on constate qu'ils n'informent pas leur personnel de niveau départemental et local de l'état des propositions ni de leur approbation.*

À l'exception de certaines politiques formulées ces deux dernières années, il manque à la majorité d'entre elles une définition scientifique de la problématique envisagée, à partir de l'analyse détaillée de ses causes et effets. Il reste à élaborer les lignes de base des principaux processus et facteurs causals, et à quantifier les objectifs spécifiques relatifs aux indicateurs d'effets et d'impacts. Tous les diagnostics, enquêtes, bases de données ou systèmes de suivi qui pourraient servir de base à une analyse statistique multidimensionnelle et à une définition des priorités sont davantage utilisés pour le suivi des indicateurs de pauvreté que pour la formulation des politiques de manière technique et solide.

En outre, la majorité des politiques, à l'exception de certaines politiques environnementales, sont formulées sans analyser au préalable la correspondance avec les lois et les politiques déjà formulées au plus haut niveau, national et sectoriel, ou sans évaluer les autres lois liées directement ou indirectement à celle en cours de formulation.

On peut également déplorer l'absence, lors de la phase de formulation des politiques, d'une analyse des capacités des institutions publiques et d'une définition du rôle, des responsabilités, du droit et des ressources disponibles de l'État, du secteur privé, des ONG, des associations professionnelles et des agences de coopération internationale qui exécutent les politiques. La gestion participative des politiques publiques est un thème récent pour les États. Au Nicaragua, le développement institutionnel du gouvernement n'a pas eu un niveau de gestion suffisamment efficace, effectif et moderne pour lui permettre de renforcer ses capacités de formulation scientifique des politiques parmi le personnel clé des institutions, et d'homogénéiser la norme

---

<sup>7</sup> Opinions recueillies chez les personnes participant à la session sur la décentralisation dans le cadre des groupes de travail d'évaluation des politiques. Atelier national. Estela, 23 août 2005.

publique par rapport aux processus, aux contenus, aux techniques et aux outils de formulation des politiques publiques.

L'ampleur et les modalités de la coopération internationale au Nicaragua (15% du Produit intérieur brut) ont constitué un autre obstacle à la formulation des politiques. Des unités exécutives de projets ont été créées, fonctionnant parallèlement aux institutions gouvernementales et étant dotées de leur propre identité. Mais elles limitent le poids et l'autorité institutionnelle des institutions gouvernementales. En outre, la réduction de personnel décidée dans le cadre des plans d'ajustement structurel a aggravé cette situation. La plupart des politiques analysées manquent de budget pour leur mise en oeuvre et/ou d'un plan de gestion des ressources pour le futur. Le Plan national de développement opératif (PND-O) et le PRORURAL font partie des rares instruments qui incorporent des données financières dans leur formulation et qui sont administrés avec la coopération internationale, ce qui limite la viabilité de leurs actions en causant une forte dépendance vis-à-vis des fonds extérieurs.

### 4.3.3 Phase d'exécution

C'est la concrétisation de la gestion des politiques publiques et l'expression du système politique, de l'institutionnalisation démocratique, de l'autonomie étatique et de la légitimation de l'État face à ses gouvernés. Cette phase est cruciale puisqu'elle concentre l'intégralité des politiques d'ADRD, ainsi que la complémentarité, la cohérence et la concordance des cadres normatifs et de planification. Il est nécessaire que les institutions publiques soient coordonnées horizontalement et verticalement et que les différents acteurs, surtout les groupes les plus vulnérables et les organisations non gouvernementales prestataires de services publics, s'approprient cette phase et y participent activement.

L'engagement des différents acteurs vis-à-vis de l'ADRD n'est pas visible au niveau local, bien qu'on puisse identifier de nombreuses actions dérivées des politiques de gestion durable en matière de sols et d'eau. Cela justifie l'intégralité des actions que doivent développer conjointement toutes les institutions sur un territoire déterminé, à savoir des actions conjointes entre les institutions et les organisations de la société civile, ou des mécanismes de participation et de coordination efficaces au niveau local. Dans le cas du Nicaragua, ils sont en cours de création et de développement.

Les plans de développement municipal et départemental comme instruments de gestion de développement local n'en sont qu'à leurs débuts et les transferts budgétaires municipaux, qui pourraient être un élément facilitateur de l'ADRD sur les terres en pente, ont été destinés dans leur majorité à des projets d'infrastructure urbaine. Concernant les zones de bassins versants, l'approche et les instruments de gestion de l'Institut nicaraguayen de technologie agricole (INTA) pourraient se convertir en facilitateurs de l'ADRD, sans être exclusifs aux terres en pente. Dans cette étude, les zones géographiques identifiées comme des terres en pente coïncident avec certaines des zones sélectionnées par l'INTA, ce qui permettra de travailler de façon exhaustive dans les années qui viennent.

Le soutien à l'exécution des politiques se concentre majoritairement sur des actions de transfert de technologies, de livraison de matériel de multiplication végétative ou d'assistance technique productive, proposées sur le terrain directement aux familles productrices par les institutions publiques. Citons par exemple le programme *Libra por Libra*, le programme de transfert de technologies et le soutien à l'infrastructure basique productive de l'Institut pour le développement rural (IDR). En terme de financement, d'organisation et de formation, le soutien est moins perceptible.

Les politiques environnementales atteignent davantage leurs objectifs en matière de normes et d'actions municipales grâce aux mairies et aux instances de coordination municipales créées pour la gestion durable des ressources naturelles. Les politiques citées le plus souvent au niveau rural

sont certaines ordonnances de lutte contre les incendies, de protection des bassins versants, de fonctionnement des Commissions environnementales municipales ou les mesures contre la déforestation et en faveur de la reforestation, entre autres.

Des expériences pilotes de paiement pour les services environnementaux hydriques ont commencé dans certaines municipalités du pays. Ce mécanisme englobe de manière horizontale les producteurs des terres en pente, dont les familles productrices, et d'autres acteurs économiques des zones de plaine, afin de protéger les sources d'eau. Néanmoins c'est un thème encore méconnu et rares sont les personnes impliquées dans cette étude qui en parlent.

Les politiques économiques continuent à être les grandes absentes. Les institutions facilitatrices de développement ainsi que les acteurs eux-mêmes méconnaissent les principaux instruments légaux et les politiques qui existent dans leur propre secteur. Pourtant, le besoin d'avoir une politique de crédit et de développement des micro et petites entreprises rurales existe réellement.

Les évaluations sur les institutions et la mise en oeuvre des politiques évoquent la faible couverture des programmes gouvernementaux, le manque de contrôle qualité et de supervision sur les semences, le matériel et les produits livrés aux familles ainsi que l'absence de politiques en direction des petits producteurs. Il existe en effet des politiques, mais elles ne sont pas toujours mises en oeuvre. Les autres thèmes embrassent la réduction du personnel, la fermeture d'agences, le faible budget assigné au secteur rural, le manque de préparation des fonctionnaires et l'absence de définition claire des responsabilités en matière de coordination avec les organisations de la société civile. En outre, la population méconnaît le rôle que joue chaque institution, ce qui engendre de la confusion chez les citoyens. Les capacités de négociation des acteurs sont relativement limitées, et il leur faudrait une meilleure capacité de gestion et une aptitude à formuler des propositions.

L'absence de droits de propriété et le manque de personnalité juridique des associations de producteurs limitent l'accès à certains services. Le mouvement associatif est important car il constitue une porte d'accès à des ressources et à des opportunités qui ne pourraient pas être atteintes individuellement. Chaque organisation devra s'adapter et répondre à la réalité locale, à ses capacités et à ses opportunités.

Plusieurs ONG, coopératives, associations de producteurs et associations professionnelles ont été identifiées comme des fournisseurs de services publics d'assistance technique et financière productive, en faveur des actions en matière d'agriculture et de développement rural durables. Parmi elles, on peut mentionner 21 organisations à Jinotega – aussi bien des organismes de coopération que des ONG nationales et locales. À Nueva Segovia, on dénombre 20 organisations dont la typologie est similaire à celle de Jinotega.

L'évaluation des actions des organisations est en général positive, vu que l'État est seulement identifié comme fournisseur de services gratuits et obligatoires, alors que les ONG sont davantage associées à des processus participatifs et que les populations n'ont pas le même niveau d'exigence pour leurs services. Globalement, la population ne saisit pas le rôle public que jouent les institutions privées prestataires de services, pas plus que son droit à exiger une transparence et une qualité des interventions identique à celles de l'État.

#### **4.3.4 La phase de suivi et d'évaluation**

La phase de suivi et d'évaluation est cruciale pour juger de l'impact et améliorer/transformer les interventions, après avoir analysé en profondeur les enseignements tirés dans chaque cycle itératif de réalisation. Elle est surtout un axe fondamental de gouvernance démocratique, de transparence, de rendu des comptes dans les institutions publiques et d'audit social de la part

des organisations de la société civile. Les acteurs interrogés et les participants aux différents ateliers ont donné au processus d'évaluation la note la plus basse.

Le suivi et l'évaluation des politiques sont donc insuffisants, voire nuls, et il n'existe pas d'indicateurs qui permettent de mesurer leur exécution. Quelques politiques les incorporent, mais la plupart du temps ils ne sont pas pris en compte. Tous les quatre ans, l'Institut national de statistiques et du recensement (INEC) réalise, conjointement avec la Banque mondiale, une enquête de mesure du niveau de vie qui étudie la situation des indicateurs de pauvreté. Cependant, cette enquête ne permet pas de lier de façon directe les différents indicateurs avec les politiques et/ou les institutions spécifiques.

Le suivi de l'impact a lieu quelques temps après l'exécution de la politique, mais celle-ci n'est pas surveillée au cours des différentes étapes de son processus. Il est donc inutile d'étudier l'impact si des mesures correctives au processus ne sont pas prises simultanément. Le suivi réalisé par les institutions sur leur gestion et sur les plans institutionnels répond plus à ce qui est rapporté dans l'exécution du budget qu'au suivi et à l'impact des politiques. Les associations constituées par projets et réalisant de manière partielle des travaux de suivi et d'évaluation ne sont pas durables institutionnellement, et ne présentent pas de garantie en matière de processus d'audit social et de gouvernance locale, puisque les structures disparaissent à la fin des projets.

#### 4.3.5 Conclusions sur l'évaluation du Nicaragua

Processus	Points forts	Limites
<b>Application du concept d'ARD-M</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le PRORURAL, approuvé récemment, comporte transversalement des aspects environnementaux, ainsi qu'une composante forestière comme zone d'intervention au niveau des exploitations individuelles ou communautaires</li> <li>Les Unités de gestion environnementales créées par la Loi générale sur l'environnement au niveau central et municipal sont en phase de consolidation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financement dépendant à 76,7% des ressources extérieures: 149 millions de dollars sur 194,31<sup>8</sup> ; le déficit représente 51% de la demande totale</li> <li>Les politiques économiques répondant aux conditionnalités du Fond monétaire international et de la Banque mondiale ne permettent pas d'augmenter les dépenses dans le domaine social et environnemental</li> <li>Les institutions centrales comme le Ministère des finances et la Banque centrale ne font pas partie des instances de coordination du secteur agricole et/ou environnemental</li> </ul>
<b>Processus politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Création des Comités de développement départemental et municipal comme instances de coordination au niveau territorial ; formulation de plans stratégiques départementaux et municipaux</li> <li>Le Centre pour la conservation de la nature et le développement durable a rempli sa mission dans le débat sur les politiques mais son rôle a été réduit car il est impliqué depuis 2002 dans la formulation du Plan national de développement opératif (PND-O)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'engagement du monde politique dans ce secteur est faible ; il y a une tradition de forte rotation du personnel de direction (6 ministres en 5 ans)</li> <li>Les politiques du secteur agricole ont un horizon à court terme et sont faites par produit</li> <li>Les différentes institutions au niveau local n'élargissent pas leurs actions au niveau territorial et ne concrétisent pas leurs politiques dans des programmes conjoints</li> </ul>

<sup>8</sup> GONIC. PRORURAL. Exécution du Plan national de développement rural productif. Tableau No. 6. Page 111.

<b>Processus</b>	<b>Points forts</b>	<b>Limites</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les Plans de développement départementaux et municipaux, considérés comme instruments de gestion, commencent – pour ceux dont l'ADRD est un thème central – leur formulation et leur mise en marche</li> <li>• Début d'actions pilotes de paiement pour les services environnementaux hydriques, qui permet de mieux intégrer les actions conjointes à l'ADRD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil national de planification économique et sociale, l'instance de conseil de la Présidence en matière économique et sociale, a été sous-estimé au cours du gouvernement actuel</li> <li>• Le fonctionnement des Comités de développement départemental et municipal s'est dispersé depuis l'élection des autorités municipales, élues pour la période 2005-2008</li> <li>• Le personnel des institutions publiques des secteurs environnemental et agricole au niveau local participe de manière limitée aux processus de formulation des politiques publiques</li> </ul>
<b>Procédés techniques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il existe de nombreuses études, résultats d'enquêtes, lignes de base de projets de coopération, diagnostics préliminaires pour réaliser des études qui seraient utiles à la gestion des politiques publiques</li> <li>• On commence à réaliser des diagnostics et des mesures de développement institutionnel pour les politiques formulées ces dernières années, afin d'intégrer des actions qui dépassent les faiblesses et rendent efficace l'exécution des politiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il manque à la majorité des politiques publiques une définition scientifique de la problématique et de ses causes et effets. Il manque les lignes de base et la quantification d'objectifs spécifiques concernant les indicateurs d'effets et d'impacts</li> <li>• Éparpillement des efforts des études face à la coopération internationale</li> <li>• Manque d'analyse de correspondance, de complémentarité, de cohérence avec les autres politiques avant d'en formuler une autre, ce qui provoque des chevauchements fonctionnels et une capacité limitée de mise en oeuvre</li> <li>• Les capacités techniques du personnel des institutions clé dans le processus de gestion des politiques sont limitées</li> <li>• Absence de définition des responsabilités, des ressources et absence de retour ou de bénéfice financier des différents acteurs publics et privés dans la gestion des politiques</li> </ul>
<b>Mobilisation des ressources</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On commence à intégrer les budgets et/ou les données financières dans les politiques et leurs instruments de gestion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte dépendance envers la coopération internationale dans le secteur agricole et environnemental</li> <li>• Absence d'études coûts bénéfiques et financières dans les processus de formulation des politiques</li> <li>• Absence d'intégration de mécanismes de suivi financier dans les mécanismes de suivi des politiques publiques</li> </ul>

Processus	Points forts	Limites
<p><b>Autres thèmes sur les politiques</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure prise de conscience au sujet de la préservation: les actions environnementales et de gestion des ressources naturelles sont celles que les habitants considèrent le plus positivement</li> <li>• Le secteur environnemental se sert davantage de la réglementation technique dans le cycle de gestion des politiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Méconnaissance de la population concernant les politiques économiques</li> <li>• Faible diffusion des politiques approuvées et les lois approuvées tardent dans leur exécution (exemples: Loi sur le café, création du Fonds environnemental, etc.)</li> <li>• La politique et la stratégie de décentralisation et de développement local n'ont pas encore été approuvées, bien que les instruments de gestion comme les transferts, les plans, les Comités de développement communal et Comités de développement départemental existent</li> <li>• Le secteur agricole présente les plus fortes faiblesses dans la modernisation de ses systèmes de gestion</li> </ul>

## V. Conclusions sur le Costa Rica

### 5.1 Brève présentation du pays

Le secteur agricole a généré, en l'an 2000, 10,7% du Produit intérieur brut (PIB), a contribué aux exportations à hauteur de 31,7%, a employé 20,4% de la population et a absorbé 20,2% de la population économiquement active. Au vu de sa stricte contribution dans le PIB, il occupe la troisième place dans l'économie du Costa Rica, dépassé uniquement par l'industrie manufacturière (24,2%) et les commerces, restaurants et hôtels (17,9%). En revanche, si l'on inclut l'agro-industrie de base, sa contribution dans le PIB augmente sensiblement. De manière générale, le secteur a généré entre 1996 et 2000 environ 11% du PIB, mais c'est le deuxième employeur de l'économie, derrière les services (25,6%) mais devant le commerce (20,2%).

Concernant les exportations, le secteur agricole occupe la deuxième place et tout changement dans le prix des exportations de café, de banane ou de produits agricoles d'exportation non traditionnels est déterminant dans l'économie nationale, du fait de ses liens très forts avec les autres activités économiques. Pourtant, l'agriculture, en tant qu'activité primaire, perd une importance relative, aussi bien au niveau de sa contribution dans le PIB qu'au niveau des exportations et de l'emploi. Cela n'est pas dû à une décroissance de l'agriculture, mais plutôt à une croissance plus accélérée des autres secteurs de l'économie. Du fait du développement technologique, de nombreux produits d'origine agricole trouvent des substituts industriels et les consommateurs dévient une part de moins en moins importante de leurs revenus à la consommation d'aliments. Par ailleurs, les avances de trésorerie et le coût qu'entraînent le conditionnement, la congélation, l'industrialisation, la distribution et la publicité des produits d'origine agricole font que le producteur de biens primaires reçoit une part toujours moindre des recettes, du fait de la position qu'il occupe au sein de la chaîne de production agricole.

Le secteur agricole costaricien est régi par les institutions publiques suivantes:

- Conseil national de la production (CNP),
- Institut du Costa Rica pour la pêche et l'aquaculture (INCOPESCA),
- Institut de développement agricole (IDA),
- Institut national d'innovation et de transfert technologique (INTA),
- Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG),
- Office national des semences (ONS),
- Programme global de commercialisation agricole (PIMA),
- Service national d'irrigation et d'assainissement (SENARA),
- Secrétariat exécutif de planification sectorielle agricole (SEPSA).

### 5.2 Quelles politiques compiler au Costa Rica pour l'anthologie?

Trente documents de politique, à caractère économique pour la plupart, ont été intégrés dans l'anthologie. Les politiques de décentralisation et de participation citoyenne n'ont pas été prises en compte, puisque aucune des personnes interrogées n'a été en mesure d'identifier un seul instrument de politique sur ce thème pourtant important.

### 5.3 L'évaluation des politiques

#### 5.3.1 L'application du concept de développement durable

Considérant la chronologie des politiques du Costa Rica, on remarque qu'elles présentent certaines similitudes avec celles du Nicaragua, notamment en ce qui concerne les politiques environnementales postérieures au Sommet de la terre de 1992. Les lois sur l'environnement, sur les forêts, leur réglementation, etc. datent des années 1990. En revanche, le Costa Rica se

démarque par son encouragement à la création de différents fonds destinés à financer certaines actions établies dans les lois, qui sont la concrétisation de compromis régionaux.

Les politiques du secteur agricole et de développement rural ont été formulées dans des espaces temporels quinquennaux, conformément à la durée constitutionnelle du gouvernement établi. En bref, ce sont des politiques de gouvernement et non d'État. Au niveau national, il existe quatre grands instruments de politiques servant de fil conducteur, qui sont: le Plan national de développement (2002-2006) ; le Plan de relance économique (2002-2006) ; le Plan "Vie nouvelle" de lutte contre la pauvreté et le Plan de développement des capacités humaines et politiques dans le secteur agricole du Costa Rica (2002-2006).

Cette modalité, que l'on trouve également dans le secteur environnemental, commence à être modifiée suite à la formulation et à l'approbation de la Stratégie nationale environnementale (ENA, 2005-2020) et de son Plan d'action. De même, le secteur agricole et le Ministère de l'environnement et de l'énergie (MINAE) ont décidé de créer une agence commune de coopération pour renforcer et optimiser la réalisation de leurs fonctions, et intégrer et harmoniser leurs efforts et leurs actions. Le Plan d'action de l'Agenda s'étend jusqu'en 2007, mais il est possible que continuent pour une période indéfinie les actions établies dans l'Agenda – à condition que le nouveau gouvernement élu en février 2006 respecte les orientations du gouvernement actuel.

Les politiques analysées, comme celles du Nicaragua, ne mentionnent pas spécifiquement les terres en pente, bien que le Costa Rica soit un pays fondamentalement montagneux. En outre, elles n'intègrent pas les trois fondements intrinsèques du développement durable – l'économie, le social et l'environnement. Les politiques macro-économiques sont celles qui sont le moins intégrées. Plusieurs fonds ont été créés, comme le fonds d'incitation forestière (FONAFIFO), mais ils sont considérés comme insuffisants pour la gestion globale des exploitations agricoles.

L'agenda commun aux domaines agricole et environnemental est une première tentative pour avoir des politiques plus exhaustives, mais les ressources font encore défaut pour sa mise en oeuvre. En outre, ni le système bancaire national ni le Ministère des finances n'ont été associés à cette initiative, alors que ce sont pourtant des acteurs clés.

### **5.3.2 La phase de formulation de politiques**

L'implication politique des autorités des institutions politiques concernant l'ADRD se voit affaibli par la coordination interinstitutionnelle naissante, bien que la plupart de la législation pertinente instaure une coordination entre les différentes institutions du secteur (Loi de conservation des sols et de l'eau, Loi environnementale, Loi hydrique, entre autres).

Le rôle unificateur et coordinateur que devrait tenir le Ministère de la planification nationale et de la politique économique (MIDEPLAN) s'efface devant un rôle normatif de planification et d'évaluation, et est affaibli par sa place dans la hiérarchie institutionnelle du système politique où sa position dominante s'est modifiée. Le Plan national de développement est certes l'instrument de planification nationale, mais les priorités annuelles du MIDEPLAN ne correspondent pas entièrement aux nécessités institutionnelles.

En juin 2004, l'Agenda de coopération technique: "Préserver en produisant et produire en préservant" a été approuvé. Il a été signé par le secteur agricole, le Ministère de l'environnement et de l'énergie (MINAE) et le Centre agronomique tropical de recherche et d'enseignement (CATIE), afin de renforcer et d'optimiser la réalisation de ses fonctions. L'Agenda est composé de cinq axes stratégiques:

- Planification et coordination de la gestion agro-environnementale,

- Mise en ordre, planification et gestion territoriale avec une approche éco systémique: la protection et la conservation de la diversité biologique,
- Diversification biologique de systèmes productifs, compétitifs et durables,
- Évaluation multifonctionnelle des écosystèmes.

Le Costa Rica se caractérise par une centralisation excessive des décisions et de l'administration des ressources gouvernementales, ce qui limite la réalisation rapide et efficace des différentes politiques du secteur. Le Ministère de l'environnement et de l'énergie (MINAE) n'est pas décentralisé. Seul l'est le Système national des zones protégées (SINAC). La gestion environnementale globale est donc limitée dans les territoires, puisque les institutions du secteur agricole sont plus centralisées, surtout le Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG). Les autres institutions ont des bureaux régionaux mais peu de personnel pour répondre aux demandes des producteurs.

La participation du secteur privé et de la société civile, pourtant susceptible de promouvoir la cohérence entre les politiques et les demandes/positions des parties intéressées, et d'obtenir au préalable un soutien et une large implication, n'occupe pas encore de place prépondérante dans les stratégies institutionnelles. Le secteur agricole est plus décentralisé que le reste et abrite plusieurs instances de coordination régionale. Des Plans régionaux agricoles sont d'ailleurs élaborés.

Concernant l'implication politique et la participation des citoyens, l'Assemblée législative a un rôle limitatif quant à la formulation des lois. En effet, ce sont souvent les différents partis qui ont l'initiative des lois, sans que les bénéficiaires des politiques du secteur rural ne soient véritablement consultés quant à la formulation ou à une quelconque appropriation préalable. Le Parlement joue un rôle prépondérant dans la gestion du secteur agricole: 17 lois ont par exemple été approuvées pendant la période 1996-2000 et 27 projets de lois ont été publiés dans le Journal officiel entre mai 1998 et mai 2001, dont la majorité fut présentée par les députés des différents partis.

Le rôle des producteurs et de leurs organisations se fait sentir dans des actions dispersées et individuelles de personnes ou de groupes auprès des autorités supérieures des institutions publiques ou des députés des différents partis. La participation des producteurs dans la gestion des politiques du secteur se caractérise également par la facilité avec laquelle ceux-ci peuvent s'entretenir avec le Président de la République pour lui exposer des cas en relation avec la gestion du Ministère de l'agriculture et de l'élevage ou d'autres institutions. D'un côté, cette situation permet aux producteurs de se sentir importants, car ils ont accès à la plus haute autorité, mais de l'autre côté, la fonction dirigeante des ministères et des institutions, et encore plus du personnel de direction régional, se voit diminuée, comme si on soustrayait de l'importance aux mécanismes de coordination et de participation existants au niveau local. Du point de vue des producteurs, on constate que les organisations rurales ont perdu leur autorité. Le personnel d'encadrement ne se renouvelle pas et ne représente plus les intérêts de ses membres.

Il n'existe toujours pas d'analyse préalable en matière de cohérence horizontale, qui permettrait d'harmoniser les principales politiques économiques, sociales et environnementales associées à la politique en cours de formulation. En effet, la plupart des politiques sont des lois de la République qu'il est très difficile d'étudier en Assemblée législative. Il serait intéressant de prendre comme point de départ l'évaluation et les enseignements tirés de la mise en oeuvre des politiques précédentes concernées pour améliorer les processus de politiques d'ADRDR.

Le Costa Rica possède l'avantage institutionnel d'avoir rassemblé dans le secteur agricole différentes institutions publiques du même domaine ; néanmoins le rôle coordinateur du Ministère de l'agriculture et de l'élevage, exercé par le Secrétariat exécutif de planification du secteur agricole (SEPSA), a perdu l'éclat et la force de ses premières années d'existence.

L'Agenda de coopération technique souscrit entre le MINAE, le CATIE et le secteur agricole favorise l'intégration et la coordination institutionnelles. Il a commencé à fonctionner de manière participative en 2003, dans le cadre des politiques régionales de la Commission centroaméricaine sur l'environnement et le développement (CCAD) et du Conseil agricole centroaméricain (CAC).

Peu de politiques ont un horizon à long terme et la plupart se calent sur les périodes de gouvernement. Malgré une base d'analyse suffisante dans le pays, grâce aux différents systèmes d'information, aux documents de diagnostics, aux analyses de situation, etc., la problématique qu'essayent de résoudre les différentes politiques ne s'illustre pas en termes techniques, et ne concorde pas non plus, la plupart du temps, avec les stratégies ou les lignes d'action définies. Il convient, à l'avenir, de prendre en compte les études de faisabilité technique, financière, politique ; les analyses sur les droits, les responsabilités, les revenus/bénéfices économiques ; et la relation entre les différents responsables de l'exécution et les bénéficiaires des politiques.

Le Costa Rica a l'avantage d'avoir créé diverses entités: l'entreprise privée prestataire de services publics, l'entreprise publique non étatique chargée de produits comme les cultures maraîchères, le riz, la banane, l'élevage, etc., et des fonds pour l'environnement et l'agriculture. Le rôle de l'État dans le financement du secteur agricole est important. Néanmoins, la plupart des politiques manquent de financement pour leur réalisation, de budgets clairs pour la réalisation des plans, de programmes et/ou de projets nationaux, sectoriels et/ou régionaux.

### 5.3.3 La phase d'exécution

La nécessité de faire participer de façon équilibrée tous les acteurs du secteur privé et de la société civile à tous les niveaux se voit limitée par la centralisation excessive de l'appareil étatique et par le rôle et la force de ces organisations.

L'appareil gouvernemental du secteur agricole du Costa Rica se compose de neuf institutions, dont la plupart n'a que des bureaux régionaux et peu de personnel. L'institution la plus importante est le Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG). Il est chargé de plusieurs programmes comme celui sur l'agriculture biologique, le développement rural, etc., et emploie de nombreux agents de vulgarisation dispersés sur tout le territoire.

Les mécanismes de participation établis (forums, comités, comités consultatifs, commissions, etc.) ne sont pas encore fonctionnels et leur réactivation ainsi que le suivi de leur action ne font pas encore partie de l'agenda public. Cependant, certaines autorités locales et/ou certains représentants institutionnels du secteur en font une priorité, pour des projets spécifiques ou par seule volonté politique. Les organisations de producteurs au niveau local manquent d'instruments – politiques, organisationnels, gestionnaires et participatifs – pour être de véritables interlocuteurs dans les processus de gestion des politiques.

Pendant de nombreuses années, les actions du Ministère de l'environnement et de l'énergie (MINAE) et du secteur agricole étaient vues, dans les schémas politiques et technico-opérationnels, comme opposées et antagonistes. Il serait donc opportun qu'ils s'accordent pour renforcer la synergie et l'efficacité de la gestion de leurs objectifs institutionnels respectifs.

Les incitations envers le secteur agricole ont été moins systématiques et moins nombreuses que celles dirigées vers le secteur forestier. Le système bancaire national soutient certes les petits producteurs, mais les mécanismes des institutions financières pour accéder au financement sont encore trop lourds, surtout pour les petits producteurs. Il est urgent de rendre les formalités bureaucratiques plus rapides et flexibles pour que les producteurs puissent accéder aux fonds. Ces dernières années, la Compagnie nationale d'électricité (Compañía Nacional de Fuerza y Luz) a lancé dans plusieurs zones du pays (Aranjuez, Reventazón, Miramar, entre autres) un financement basé sur un programme d'incitations fiscales, qui rend très accessible les interventions globales en matière d'ADR.

La décentralisation, qui pourrait être un moyen pour améliorer les processus de participation et d'appropriation des différents acteurs au niveau territorial et intersectoriel, n'est pourtant pas considérée comme une opportunité nécessaire permettant la formulation de politiques, voire d'une politique et d'une stratégie de décentralisation.

Les aspects techniques (comme la collecte et l'analyse de données basiques, l'évaluation statistique, la projection économique, etc.) ne sont pas pris en compte par les cadres intermédiaires, ni par les personnes affectées ou bénéficiaires des mesures politiques.

Il est vital de considérer l'effort nécessaire permettant de s'acheminer vers une politique élaborée pour un secteur spécifique comme un exercice intersectoriel et interinstitutionnel améliorant le processus de gestion des politiques. Il n'est certes pas envisageable de réunir tous les cadres de planification stratégique, mais il est possible de leur trouver une complémentarité et une similitude afin qu'ils se soutiennent mutuellement.

Les incitations dans le domaine forestier et agricole et les mesures de réactivation, de compétitivité et d'appui au secteur coopératif sont les politiques économiques mentionnées le plus souvent. L'évaluation de la mise en oeuvre des politiques économiques s'est centrée sur les aspects suivants: la faible capacité d'utilisation de crédits pour un grand nombre d'utilisateurs ; la discontinuité des services techniques non financiers ; l'autorisation de crédits aux personnes présentant des garanties (sans orientation) ; la priorité commerciale dans l'utilisation des crédits ; le peu d'efficacité de la représentation des producteurs dans les comités de direction des banques et d'autres entreprises ; la forte centralisation des décisions sur des projets de reconversion productive/crédits ; la priorité évidente envers le commerce extérieur. Dans le secteur agricole, seuls les produits et postes non traditionnels sont inclus.

Dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, les instruments ou lois nationales suivants ont été identifiés: Loi organique sur l'environnement, Loi sur la diversité biologique, Loi sur la faune et la flore sauvages, Loi sur la forêt, Loi sur l'eau, Loi sur les parcs nationaux, Loi générale sur la santé, Loi de planification, Code sur l'exploitation minière, Loi de conservation des sols et de l'eau, Conventions internationales (sur la diversité biologique, le couloir biologique méso-américain), Lois sur l'électricité, Loi FONAFIFO de paiement pour les services environnementaux.

Les politiques environnementales et de gestion des ressources naturelles apparaissent comme partiellement réalisées. On remarque en effet des chevauchements et un manque de coordination entre institutions, un manque de définition et/ou d'application de certaines compétences institutionnelles, une population ignorante des responsabilités de ses interlocuteurs, l'absence de connaissances, d'interprétation et d'application des politiques de manière uniforme au sein d'une même institution, et une société civile mal informée.

Les producteurs et employés du secteur agricole au niveau régional jugent que le soutien qu'ils ont reçu est passé de bon à très bon grâce aux connaissances qu'ils ont acquises et mises en pratique, à l'accès aux intrants, aux ressources financières, à la propriété foncière, à l'information sur les prix, à la commercialisation et à l'infrastructure productive (systèmes d'irrigation, équipements, énergie hydroélectrique par exemple).

Cependant, les limites suivantes ont été identifiées: l'assistance technique est perçue comme obsolète, sectorisée, partielle et aux ressources financières insuffisantes ; l'accès au financement est "plombé" par les procédures, avec d'importantes barrières pour les petits producteurs et de forts taux d'intérêts lorsque l'accès à ce service se fait par le biais d'un créancier ; les systèmes d'irrigation sont gérés en favorisant l'ingénierie, ce qui laisse de côté la meilleure assistance technique et organisationnelle au détriment des producteurs ; et il manque une "écoute" en direction des producteurs.

Concernant les politiques sociales, on peut citer, entre autres, la politique de l'emploi, la politique du logement, la politique "Vie nouvelle" de lutte contre la pauvreté, le Plan national de développement, les fonds destinés aux familles, les politiques d'éducation (bourses), les politiques de santé (EBAIS). Cependant, la couverture des services est notée comme moyenne, car ceux-ci sont considérés comme dispersés, sans correspondance avec les priorités économiques et budgétaires, sans cohérence, coordination ou complémentarité entre les politiques et les institutions. De plus, les politiques ne sont pas assez nombreuses pour satisfaire les besoins de base.

### 5.3.4 La phase de suivi et d'évaluation

Concernant le suivi et l'évaluation, il n'existe pas de mécanismes institutionnels. La population est peu exigeante et commence tout juste à demander des comptes, les résultats réels ne sont pas évalués et les décisions se font sur des "coups de coeur" et non pas sur des faits.

Il existe très peu de mécanismes de participation et encore moins d'évaluation. Parmi les plus utilisés, citons les rencontres avec les agents de service agricole ou leurs associations. Les personnes chargées des différentes organisations sont invitées à des réunions ou à des ateliers afin d'étudier ensemble les problèmes. Mais ces rencontres se situent pendant la phase d'exécution des politiques – qui ne sont par la suite ni suivies, ni évaluées avec les personnes intéressées.

Il existe au Costa Rica de nombreux systèmes d'information, qui ne sont malheureusement pas intégrés dans une approche de gestion agro-environnementale qui permettrait de prendre des décisions en matière de gestion ou de technique, ou qui servirait à la planification territoriale. Le Système national d'information environnementale (SINIA), le Système d'information du secteur agricole costaricien (INFOAGRO), l'Observatoire du développement rural, entre autres, témoignent de ce manque d'efforts en termes d'intégration.

### 5.3.5 Conclusions sur l'évaluation du Costa Rica

Processus	Points forts	Limites
<b>Application du concept d'ARDR-M</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Début d'un travail commun entre les secteurs agricole et environnemental, et l'Agenda de coopération technique: <i>"Préserver en produisant et produire en préservant"</i></li> <li>• Durée de la stratégie nationale environnementale: 15 ans, ce qui permet de formuler des politiques étatiques et non pas des outils de gouvernement</li> <li>• Intégration de mécanismes économiques comme les fonds forestiers et autres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absences de politiques spécifiques aux terres en pente, bien que le pays soit essentiellement montagneux</li> <li>• Le Ministère des finances et la Banque centrale ne font pas partie de la Commission interinstitutionnelle et ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour fonctionner</li> </ul>
<b>Processus politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Effort de travail conjoint entre les employés de niveau central du Ministère de l'environnement et de l'énergie (MINAE) et ceux des institutions du secteur agricole, sous l'autorité du Secrétariat exécutif de planification sectorielle agricole (SEPSA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les mécanismes de coordination interinstitutionnelle régionale n'en sont qu'à leurs débuts</li> <li>• Rôle coordinateur et unificateur du MIDEPLAN sans lien avec les nécessités des secteurs environnemental et agricole, ce qui se reflète dans les priorités annuelles du Plan national de développement</li> <li>• Centralisation excessive de l'état costaricien</li> </ul>

<b>Processus</b>	<b>Points forts</b>	<b>Limites</b>
<b>Processus participatifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La facilité d'accès aux plus hautes autorités du gouvernement est un facteur positif en termes d'image pour les producteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le secteur privé et la société civile n'occupent pas une place fondamentale dans les stratégies institutionnelles</li> <li>• L'Assemblée législative manque de processus opportuns de consultation dans la réglementation légale du secteur agricole</li> <li>• Les organisations de producteurs manquent au niveau local d'instruments politiques, organisationnels, gestionnaires et participatifs qui leur permettraient d'être considérés comme de vrais interlocuteurs dans les processus de gestion des politiques</li> <li>• La population ne demande pas de comptes</li> </ul>
<b>Procédés techniques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation positive des producteurs concernant l'assistance technique, l'accès aux intrants et aux ressources financières, la propriété foncière, l'information sur les prix, la commercialisation et l'infrastructure productive (systèmes d'irrigation, équipements, énergie hydroélectrique par exemple)</li> <li>• Disponibilité de l'information grâce à plusieurs systèmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence d'analyse de cohérence et de complémentarité entre les différentes politiques révélant des chevauchements institutionnels</li> <li>• Absence de mécanismes d'évaluation pour tirer les leçons du passé et améliorer la gestion</li> <li>• Dispersion des systèmes d'information ; absence de vision dans le domaine de la gestion agro-environnementale pour la prise de décision en matière de gestion, de technique ou de planification territoriale</li> </ul>
<b>Mobilisation des ressources</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de plusieurs sociétés privées prestataires de services publics, pour différents produits</li> <li>• Important financement étatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les procédures d'accès au crédit sont trop lourdes et, dans la pratique, la priorité a été donnée au secteur commercial</li> <li>• Le mécanisme d'assignation et de gestion budgétaire du Ministère des finances est trop bureaucratique</li> </ul>
<b>Autres points sur les politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégration de mesures économiques dans le secteur environnemental et agricole</li> <li>• Utilisation d'incitations fiscales de la part d'entreprises publiques comme l'Institut costaricien d'électricité (ICE), l'Institut costaricien des aqueducs et égouts (AyA) et la compagnie nationale d'électricité (CNFL) pour encourager différentes actions dans le domaine de la durabilité des ressources</li> </ul>	

## VI. Évaluation des politiques d'ARDR-M au El Salvador, au Guatemala et au Honduras

Lors de l'atelier régional sur l'ARDR-M qui s'est tenu à Managua, au Nicaragua, un groupe d'employés du secteur public dans le domaine de l'agriculture et du développement rural et environnemental a réalisé une évaluation initiale des politiques d'ARDR-M au El Salvador, au Guatemala et au Honduras. Dans ces trois pays, aucun travail n'avait été fait directement sur le terrain comme au Nicaragua et au Costa Rica, et les résultats obtenus permettent donc de brosser un portrait complet de la situation de la région.

### 6.1 Identification des principales politiques d'ARDR-M

Un ensemble de questions a été analysé en groupe, afin de connaître les principales politiques d'ARDR des trois pays et de disposer de l'évaluation des participants à ce sujet:

#### Politiques d'ARDR du El Salvador, du Guatemala et du Honduras

Type de politiques	Honduras	Guatemala	El Salvador
<b>Economiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique nationale sur le secteur agroalimentaire et le milieu rural</li> <li>• Loi sur la banque et les assurances</li> <li>• Système d'intégration économique pour l'Amérique centrale</li> <li>• Loi de l'Institut hondurien du café</li> <li>• Loi sur la modernisation agricole</li> <li>• Loi de relance agricole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique gouvernementale dans le domaine hydrique</li> <li>• Loi sur l'exploitation minière et les hydrocarbures</li> </ul>	<p>Plus globalement, le Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG) a lancé au début de l'année 2004 la Politique de reconversion agro-industrielle du Salvador, actuellement en cours d'exécution.</p> <p>La Politique nationale favorisant l'agriculture durable sur les terres en pente couvre le domaine économique, environnemental, social, la gestion des ressources naturelles, la décentralisation, etc. Elle est actuellement en cours de formulation, d'approbation et son exécution devrait suivre.</p> <p>Il existe actuellement des projets ayant une incidence dans les zones en pente, comme le Programme environnemental du Salvador.</p>
<b>Environnementales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi sur l'environnement</li> <li>• Loi-cadre sur l'eau et l'assainissement</li> <li>• Loi de l'Institut hondurien du café</li> <li>• Loi forestière</li> <li>• Stratégie pour la diversité biologique</li> <li>• Proposition d'une stratégie nationale pour les biens et les services environnementaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique de gestion des feux</li> </ul>	
<b>Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi de réforme agraire</li> <li>• Stratégie de réduction de la pauvreté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique d'éducation environnementale</li> <li>• Politique d'équité en termes de genre</li> </ul>	

Type de politiques	Honduras	Guatemala	El Salvador
<b>Gestion des ressources naturelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi sur les zones protégées</li> <li>• Programme national forestier</li> <li>• Loi forestière</li> <li>• Loi sur l'aménagement du territoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique forestière</li> <li>• Politique de conservation, de protection et d'amélioration de l'environnement et des ressources naturelles</li> </ul>	
<b>Développement rural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi sur le Programme national de développement rural durable</li> <li>• Politique de décentralisation et de développement local</li> <li>• Loi sur la réforme agraire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique de sécurité alimentaire</li> <li>• Politique de développement rural (en cours de formulation)</li> </ul>	
<b>Décentralisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programme national de décentralisation et de développement local</li> <li>• Loi sur les municipalités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi sur les Conseils de développement local</li> </ul>	

## 6.2 Évaluation des politiques et de leur cycle de gestion

**Dans le cas du Honduras**, l'analyse fait ressortir une forte participation des acteurs concernés dans la politique étatique sur le secteur agroalimentaire et le milieu rural, la Loi de l'Institut hondurien du café, le Programme national forestier et la Stratégie de réduction de la pauvreté. Concernant les autres politiques ou les autres lois, la participation et l'exécution ont été de basses à modérées. Le suivi est qualifié d'intense pour la Loi sur la banque et les assurances, et la Loi sur le café ; mais pour les autres, il est considéré comme bas.

Globalement, les lois et les politiques sont développées de manière isolée et on observe une atomisation des efforts des différents secteurs. Il n'y a pas d'étude qui compare les différentes politiques, lesquelles sont en conséquence formulées selon des circonstances particulières ou les intérêts particuliers de groupes de pression ou du pouvoir économique.

**Au El Salvador**, l'évaluation est positive concernant la Politique d'agriculture durable sur les terres en pente. Les principaux acteurs ruraux font confiance au processus de formulation de la Politique sur les terres en pente du Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG). De nombreuses institutions travaillant dans le domaine de l'agriculture sur les terres en pente ont été consultées. Les initiatives destinées à la gestion territoriale du secteur rural sont encore balbutiantes.

**Les mécanismes de suivi, d'évaluation et de responsabilisation** sont faibles ou inexistants dans les politiques de ces trois pays.

## 6.3 Similitudes et différences entre les pays

Parmi les similitudes, il est intéressant de noter:

- La faible participation dans la formulation des politiques et le faible budget alloué pour leur exécution. Il n'y a pas de mécanismes adéquats ou d'indicateurs utiles pour le suivi ou l'évaluation des politiques.

- Le peu d'effort pour harmoniser et rendre cohérentes la formulation isolée des politiques et des lois, et les différentes institutions responsables de leur exécution.
- La bonne gestion des politiques publiques, y compris les politiques ADRD-M, requiert la participation des acteurs concernés afin qu'ils puissent se les approprier.

Parmi les différences, citons:

- L'initiative pour formuler une politique spécifique relative à l'agriculture durable sur les terres en pente n'existe qu'à El Salvador.
- Dans le cas du Honduras, la Loi sur la banque et les assurances, et la Loi de l'Institut hondurien du café sont intéressantes pour l'ADRD-M et incluent des éléments intéressants de gestion du cycle des politiques, dont le suivi et l'évaluation.

#### **6.4 Propositions pour améliorer le cycle de gestion des politiques d'ADRD-M**

##### **Au El Salvador**

- Renforcer les capacités techniques pour formuler des politiques d'ADRD-M.
- Diffuser ces initiatives au niveau des décideurs.
- Harmoniser le cadre politique au niveau interinstitutionnel.
- Interconnecter les réseaux et les initiatives régionales pour partager les expériences.
- Créer davantage d'espaces de discussion autour de ce thème, en impliquant plusieurs secteurs.
- Créer un espace critique sur ce thème, en offrant des formations aux acteurs clés.

##### **Au Guatemala**

- Considérer la stabilité politique nationale dans le cycle de gestion des politiques, en gardant à l'esprit que les facteurs politico partisans affectent les plans et les programmes gouvernementaux.
- Analyser et réorienter le budget assigné pour concrétiser les actions.
- Diffuser largement les politiques, en cherchant à impliquer globalement la société.
- Renforcer la prise de conscience des citoyens.
- Considérer la durabilité et l'évaluation des politiques.
- Réaliser des campagnes massives de vulgarisation sur l'importance de l'environnement et l'impact des actions sur les terres en pente.
- Identifier le niveau de compétence institutionnelle dans la formulation des politiques.

##### **Au Honduras**

- Accroître la socialisation et l'appropriation des politiques de la part du personnel des institutions publiques de tous les niveaux, et des producteurs ruraux ou organisations impliqués dans ce domaine.
- Analyser les lois et politiques, pour mettre en avant leurs effets positifs et négatifs.
- Créer des regroupements locaux, départementaux et nationaux d'associations professionnelles ou d'instances avec des intérêts communs.

## Processus de gestion des politiques

### a) Processus politiques

- Solide engagement politique à long terme des autorités supérieures centrales et locales envers le développement durable: vision stratégique.
- Nécessité d'un organisme central de planification et de coordination entre les différents ministères et les institutions publiques, en association avec le responsable des finances publiques.
- Engagement et participation de la société civile à des mécanismes de participation citoyenne clairs, cette dernière connaissant souvent davantage les conséquences sociales, économiques et environnementales des décisions prises par le gouvernement central.

### b) Processus participatifs

- Participation de groupes gouvernementaux et non gouvernementaux à l'élaboration des stratégies, à l'échange d'information, à la prise de décisions et à l'exécution de stratégies.
- Formes de consultation, mécanismes de représentation et de coordination, systèmes de communication destinés à informer et à faire participer les personnes intéressées dans la formulation, l'exécution, le suivi et l'évaluation des politiques d'ADRDR.
- Équilibre et liens entre les approches verticales et participatives: évaluer quelles stratégies peuvent être traitées aux niveaux national, central ou local.
- Équilibre entre les connaissances techniques et les consultations avec les participants locaux car l'analyse de données de base, l'évaluation statistique ou la projection économique par exemple n'offrent pas, en soi, toute l'information nécessaire et utile. Toutes les questions clés doivent être examinées par une grande variété de groupes de participants intéressés.

### c) Procédés techniques

Cela implique de "réaliser une évaluation de la situation économique, sociale et environnementale; d'identifier les problèmes ; d'établir des priorités claires, des objectifs et des finalités ; et enfin de créer un programme d'investissement, de suivi et d'évaluation"<sup>9</sup>. Pour cela, il convient d'étudier:

- L'instauration d'une perspective à long terme et de priorités, en prenant en compte les groupes vulnérables ; de faire la connexion avec les réalités régionales et internationales ; et d'analyser globalement les aspects économiques, sociaux, institutionnels et environnementaux.
- La convergence, la complémentarité et la coordination entre les différentes structures du pays à tous les niveaux, ce qui implique une complémentarité et une adéquation des processus de planification stratégique, une coordination entre les institutions sectorielles et une adéquation entre les secteurs et les stratégies ou politiques d'ADRDR.
- L'analyse, le suivi et l'évaluation des politiques déjà formulées, éléments indispensables pour leur adéquation et/ou pour déterminer s'il est nécessaire d'en formuler d'autres.
- La coordination régionale interne et externe en cas de partage d'écosystèmes, bassins versants, etc.
- La décentralisation, mécanisme efficace pour promouvoir la convergence des cadres de planification, requiert des institutions locales fortes, une information accessible, l'organisation

<sup>9</sup> Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA).

de forums, des mécanismes de gestion et de coordination, et la création de liens entre les approches verticales et participatives.

- Une bonne gestion et une bonne administration doivent fournir coordination, direction, administration et contrôle financier. Elles doivent aussi savoir profiter des aptitudes et des capacités des acteurs, et garantir le respect des délais. Il convient également de définir les rôles, les fonctions et les responsabilités de toutes les parties prenantes.
- La communication et l'information publique, qui sont essentiels.
- Les systèmes de suivi et d'évaluation, et l'obligation de rendre des comptes.

#### **d) Mobilisation des ressources financières**

- Veiller à la quantité suffisante de fonds, à la dépendance financière vis-à-vis de la coopération internationale et à la durabilité des formes de financement interne pour les activités en rapport avec les politiques d'ADR-D-M.

### Processus méthodologique adopté pour la réalisation de l'étude

Le présent travail fut un processus dynamique permettant de valider quelques outils et d'en pratiquer d'autres, grâce à des recherches menées sur différents sites Internet. La méthodologie employée, conformément à un des fondements de l'ADRD, fut éminemment participative, et engagea donc de manière directe:

- Des fonctionnaires chargés de la gestion de politiques publiques d'ADRD au niveau central et départemental/régional, dans les différents ministères et les institutions du secteur agricole et environnemental, les services de base, le tourisme, etc., dans tous les pays d'Amérique centrale,
- Des maires et des employés municipaux,
- Des représentants d'associations, de coopératives, d'associations professionnelles de producteurs, d'artisans, de femmes et de peuples autochtones,
- Des organisations non gouvernementales offrant des services de soutien technique et financier au secteur productif et commercial rural,
- Des consultants ainsi que des experts régionaux et nationaux,
- Des employés d'agences et de programmes de coopération internationale comme la FAO, le COSUDE et PASOLAC,
- Des représentants d'instances de coordination entre le gouvernement et la société civile: Comités de développement départemental ou municipal, Commission régionale sectorielle agricole,
- La Corporation privée horticole du Costa Rica.

La réalisation de cette étude a entraîné l'application de diverses techniques conformément au projet de Guide méthodologique de la FAO, et d'autres techniques mises au point par la consultante principale. Le processus méthodologique suivant a été adopté :

#### 1.3.1 Collecte de matériel de base

Cette phase a permis l'obtention d'informations clé, aussi bien au niveau documentaire qu'au niveau de la perception et de l'évaluation des politiques d'ADRD, grâce aux entretiens avec des personnes étroitement liées à ce thème. Ont suivi des sessions de travail préliminaires avec des experts, des entretiens individuels et l'élaboration d'une anthologie de politiques.

##### a) Sessions préliminaires de travail avec les experts

Dans chaque pays des sessions de travail ont eu lieu en début d'étude. Elles ont réuni le personnel clé de la FAO, des agents d'institutions publiques et de la coopération internationale, avec pour objectif de présenter l'étude, de définir conjointement quelle politique pourrait servir de "point d'entrée" à l'étude, d'obtenir des noms et des documents pertinents sur les politiques d'ADRD et sur la situation institutionnelle du secteur, de voir l'existence de comptes-rendus ou de documents sur les évaluations d'impact, et enfin de définir les lieux où organiser les ateliers départementaux/régionaux/provinciaux.

##### b) Entretiens individuels

S'appuyant sur le guide d'entretiens d'Alirol (2004) National Strategies for Sustainable Development in the Mediterranean Region, et le Projet de rapport pour le Secrétariat de la Commission méditerranéenne sur le développement durable, proposé par la FAO dans le document méthodologique, 16 personnes ont été interrogées au Nicaragua et 21 au Costa Rica.

Les entretiens ont été transcrits sous format MS Word et le résultat de l'analyse a servi de base à la rédaction de ce rapport et à l'élaboration de l'anthologie.

### **c) Élaboration d'une anthologie de politiques**

Conformément aux suggestions faites par les experts lors des sessions de travail initiales dans les deux pays, une collecte de données, une analyse documentaire et un résumé ont été réalisés, présentant les aspects clé des principales politiques et instruments de gestion économiques, environnementaux, en matière de ressources naturelles, de développement rural et de décentralisation/participation citoyenne, ayant un rapport direct ou indirect avec les terres en pente.

Les résumés et les documents de politiques recueillis, qui incluent des lois, des règlements, des décrets, des politiques, des stratégies, des plans, des programmes nationaux et locaux, ont été remis et ont servi de base pour recueillir un avis sur les instruments en question.

#### **1.3.2 Ateliers départementaux/régionaux et nationaux dans les terres en pente**

##### **a. Organisation d'ateliers**

Divers ateliers accueillant des acteurs clé ont été organisés dans le but d'évaluer les avantages et les inconvénients des politiques publiques dans le domaine de l'agriculture et du développement rural durables en se plaçant du point de vue des institutions de l'État, des organisations non gouvernementales, des municipalités et des producteurs.

Dans les ateliers, plusieurs techniques ont été associées: réponses aux enquêtes individuelles, séances de "remue-méninges", travaux de groupe avec des guides pré élaborés, sessions plénières. Lors de ces événements, les participants travaillaient sur l'importance des politiques publiques d'ARD pour élaborer une méthodologie rapide d'évaluation de ces dernières ; analysaient les politiques économiques de développement rural, environnemental, de décentralisation et de participation citoyenne ; et étudiaient les principales conclusions mises en évidence au cours de l'étude.

Des ateliers départementaux ont été organisés au Nicaragua: un à Jinotega (25 participants) et un autre à Ocotol Nueva Segovia (40 participants). Un atelier national a eu lieu à Estelí, qui a réuni 17 personnes – membres d'institutions centrales et départementales, de collectivités locales et d'organisations de producteurs.

Par ailleurs, quatre ateliers se sont déroulés au Costa Rica: trois avec des producteurs, des ONG et des fonctionnaires du secteur agricole de la région centre est de Cartago (dont deux ateliers qui ont réuni 22 personnes) et un à Puriscal, dans la région centre sud (atelier de 27 personnes). Un atelier national, réunissant 18 personnes, a été organisé dans le « salon des ex-ministres du Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG) ».

##### **b. Conduite et traitement des questionnaires individuels remplis par les personnes clés**

Un questionnaire d'enquête individuelle a été élaboré et remis à chaque personne participant aux ateliers départementaux, régionaux et national afin d'obtenir des informations et :

- d'évaluer l'état de leurs connaissances dans le domaine des politiques et de la gestion de l'ARD-M ;
- d'identifier les institutions et organisations non gouvernementales soutenant la mise en oeuvre de ces politiques;

- et d'évaluer les mécanismes de participation/coordination et de communication existants.

Ainsi, 58 enquêtes ont été réalisées au Nicaragua et 47 au Costa Rica, dont les résultats constituent la base de cette analyse.

### **c. Compte-rendus des ateliers dans chaque pays**

Pour chacun des ateliers organisés au Nicaragua et au Costa Rica, un compte-rendu a été rédigé, comportant les résultats des travaux de groupe, des sessions plénières et le traitement initial des enquêtes individuelles remplies par les participants.

Les compte-rendus recueillent les analyses et les évaluations des participants sur les différentes politiques. Ces documents ont servi de base à l'élaboration du présent rapport et ont contribué à la systématisation et à la documentation de cette étude.

#### **1.3.3 Organisation d'un atelier régional**

Pour améliorer les connaissances dans le domaine de la gestion des politiques d'ARD-M dans les autres pays d'Amérique centrale (El Salvador, Guatemala, Honduras) et présenter les données sur le Costa Rica et le Nicaragua, un atelier régional a été organisé, qui a accueilli 29 participants d'institutions des secteurs agricole et environnemental.

#### **1.3.4 Produits élaborés dans le cadre de l'étude**

Un CD-ROM interactif et un document final d'évaluation ont été élaborés dans le cadre de cette étude, pour combler le déficit de connaissances de la plupart des personnes impliquées sur la gestion des politiques publiques en général et sur les politiques de chacun des pays, et pour enrichir les outils disponibles sur les méthodologies et techniques d'évaluation qui sous tendent la construction méthodologique.

##### **a) CD-ROM interactif**

Trois CD-ROM interactifs ont été créés, contenant:

- Les documents et résumés des politiques compilées,
- Le matériel bibliographique conceptuel, technique et méthodologique sur la gestion d'ensemble des politiques d'ARD,
- Les compte-rendus des ateliers régionaux et nationaux,
- L'étude complète sur l'ARD-M en Amérique centrale.

##### **b) Document final d'évaluation**

Un document complet avec les données recueillies pendant tout le processus a été rédigé, puis finalisé par les personnels de PASOLAC et de la FAO à Rome.