



Agriculture et Développement
Rural Durables
PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE



CIHEAM
IAM BARI

Projet pour une agriculture et un développement rural durables en régions de montagne (ADRD-M)

Région Méditerranéenne

Résumé

Février 2007

CONTACT

▲ **Coordinateur régional**

Contact: Lamberto Lamberti

Adresse:

CIHEAM / IAM-Bari
Via Ceglie 9
70010 Valenzano
Bari, Italie

Tél.: (+39) 080 4606 321

Télécopie: (+39) 080 4606 206

Courriel: lamberti@iamb.it

Site Internet: <http://www.iamb.it>

▲ **Equipe ADRD-M**

Contact: Dominique Legros

Adresse:

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

Tél.: (+39) 06 570-54204

Télécopie: (+39) 06 570-52004

Courriel: dominique.legros@fao.org

Site Internet: www.fao.org/sard/sard-m

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	4
I – Le contexte de la région méditerranéenne	5
II - Activités mises en oeuvre dans le cadre de l'évaluation des politiques d'ADR-D-M	7
▪ Approche	7
▪ Les concepts de base	8
III - Leçons tirées pour l'ADR-D dans les régions de montagne méditerranéennes	9
▪ Politiques	9
▪ Institutions	10
▪ Processus	11
IV - Recommandations en matière d'ADR-D dans les régions de montagne méditerranéennes	13
▪ Politiques	13
▪ Institutions	13
▪ Processus	14
V - Propositions pour la mise en oeuvre d'activités de suivi dans la région méditerranéenne	15
VI - Cadre des politiques, institutions et processus (PIP) d'ADR-D: similitudes et spécificités des pays	16
▪ Régions de montagne du sud-est de l'Europe	16
▪ Région du Maghreb	17
▪ Région du Moyen-Orient	18
▪ Tableau de synthèse	18
▪ Conclusions	19
VII - Evaluation de politiques ADR-D-M au Maroc: Projet pilote d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakhdar (PABVOL)	20
▪ Aperçu sur la montagne marocaine	20
▪ Politiques et processus pour l'ADR-D-M	23
▪ LE PABVOL	26
▪ Analyses des Opportunités, Menaces, Forces et Faiblesses du PAVDOL	31
▪ Quels enseignements tirer du projet	34
▪ Recommandations	35
VIII - Evaluation de politiques ADR-D-M au Liban: Développement territorial participatif et négociés (DTPN) dans les territoires de montagne	38
▪ Introduction	38
▪ Les montagnes du Liban	38
▪ Changements et forces motrices: leur impact sur les zones de montagne	42
▪ Montagnes, politiques et institutions pour l'ADR-D	45
▪ Les activités pilotes de DTPN dans quatre territoires de montagne au Liban	49
▪ Conclusion	54

Introduction

Le projet ADRD-M poursuit l'objectif général de renforcer les moyens d'existence des populations rurales de montagne en favorisant la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation de meilleurs ensembles de politiques, afin de promouvoir l'ADRD dans les régions de montagne aux niveaux mondial, régional, national et local.

Des évaluations de politiques ont été entreprises dans différentes régions du monde afin de mieux comprendre comment le cadre de l'ADRD peut s'appliquer aux régions de montagne.

Ce document s'intéressera particulièrement aux principales leçons tirées pendant deux années d'activités (2005 et 2006), s'agissant de la façon dont les politiques, institutions et processus (PIP) ont soutenu les processus d'ADRD dans les régions de montagne des pays méditerranéens.

Le rôle essentiel que ces acteurs ont joué pour recueillir de précieuses informations sur les politiques, les institutions et les processus mobilisés pour la mise en oeuvre de l'ADRD dans leur pays respectif, dénote **un niveau important de sensibilisation et une forte motivation à l'égard des processus d'ADRD pour les zones de montagne.**

Cette enquête a permis d'élaborer **dix profils de pays méditerranéens**¹ présentant un cadre de PIP pour l'ADRD dans les zones de montagne. **Vingt cas significatifs**² évoquant les principales questions politiques qui se posent dans les zones de montagne ont également été identifiés, choisis et validés selon les principes de l'ADRD.

Des évaluations rapides de l'ADRD dans deux pays ont été réalisées (**Maroc et Liban**). Au Maroc, objet du présent rapport, le but était de comprendre jusqu'à quel point la politique nationale d'aménagement des bassins versants est conforme aux principes de l'ADRD. Au Liban, un processus de développement territorial participatif et négocié (DTPN)³ dans les territoires de montagne a fait l'objet d'une évaluation, conduite à travers une série d'activités pilotes, dans le cadre de la future nouvelle stratégie agricole libanaise.

Un atelier régional « Tirer des enseignements sur les politiques relatives aux moyens d'existence durables des populations de montagne en région méditerranéenne et identifier les bonnes pratiques dans ce domaine » a été organisé et suivi par près de 40 acteurs clés méditerranéens⁴ (Tabarka, Tunisie, septembre 2006). Une participation équilibrée a été assurée entre les gouvernements, les institutions de recherche et divers groupes représentant la société civile. Le processus de l'atelier s'est principalement basé sur des discussions ouvertes et libres, prenant en compte des études de cas réalisées dans toutes les régions concernées. Les discussions ont porté sur les questions relatives aux politiques d'ADRD et sur les moyens d'existence durables dans les zones de montagne, pour en tirer les principales leçons et formuler des recommandations.

Des conclusions et recommandations sont avancées dans ce document. Elles se basent sur l'expérience acquise dans le cadre du projet par le CIHEAM-IAM de Bari et pourraient être utiles pour poursuivre et encourager les processus d'apprentissage pour mettre en oeuvre l'ADRD dans les zones de montagne de Méditerranée.

¹ Couvrant l'Albanie, la Bosnie & Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et le Monténégro; l'Algérie, le Maroc, la Tunisie ; le Liban, la Syrie et l'Italie.

² Pour davantage d'informations, consulter le site du projet ADRD-M:

<http://www.fao.org/sard/fr/sardm/Communi/materials/index.html>

³ Pour davantage d'informations sur l'approche DTPN, consulter le site du projet ADRD-M:

http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/dim_pe4/pe4_040501_fr.htm

⁴ Cet atelier régional a accueilli 38 participants provenant des zones de montagne de l'Europe du sud-est (comme l'Albanie, la Bosnie & Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et le Monténégro), du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie), de la Turquie pour le Moyen Orient (le Liban et la Syrie ne pouvant pas participer à l'atelier) et d'autres institutions disposant d'une expérience en matière de politique d'ADRD, comme l'ICARDA (Centre International de Recherche Agricole dans les Régions Sèches).

I – Le contexte de la région méditerranéenne

La situation générale des zones rurales du sud et de l'est de la Méditerranée peut être synthétisée en quatre observations, tirées d'études récemment entreprises dans la région:

- **Croissance accélérée de la population rurale** au cours des dix dernières années ;
- **Augmentation** significative **du nombre d'exploitations dans la zone de terres agricoles et de pâturages**, et leur **diminution dans les zones de forêts**, ce qui montre une pression plus importante sur les ressources naturelles ;
- **Détérioration de l'environnement** qui se manifeste dans une dynamique de régression des pâturages ainsi que dans la stagnation, voire la chute, du rendement des cultures pluviales en raison de la mise en culture de plus en plus fréquente de terres marginales ;
- **Détérioration des conditions et niveaux de vie**, et **augmentation de la pauvreté**.

Les zones rurales de la région méditerranéenne accueillent actuellement 40 à 50% de la population totale, soit 75 à 95 millions d'habitants. A l'inverse de nombreuses autres régions du monde, la population rurale, ici, continue de croître à un taux régulier (près de 1,5% par an). La surface cultivée par habitant a fortement diminué au cours des trente dernières années (de 0,33 à 0,20 ha), de même que la surface cultivée par agriculteur/travailleur agricole (de 2,3 à 1,64 ha).

Ces problèmes sont **particulièrement aigus dans les zones de montagne** où la FAO estime que **40 à 60% de la population est vulnérable à l'insécurité alimentaire**⁵. On note, dans ces zones, des difficultés en matière de productivité et d'entretien des ressources naturelles, d'accès et d'isolement relatif de nombreuses zones, et d'intégration dans les sociétés et les économies nationales. Le manque de diversité des cultures et l'accès limité aux informations et aux connaissances en matière de nutrition et de santé exposent les populations de montagne à la malnutrition et à la maladie. Des attitudes et des croyances ancrées conduisent également la population à persister dans des pratiques d'utilisation de la terre non pertinentes au regard de l'évolution des conditions environnementales des montagnes. Dans de nombreuses zones, les **stratégies traditionnelles de moyens d'existence ne sont plus durables** en raison de la forte pression démographique, de la déforestation rapide, de l'érosion et de l'appauvrissement des sols. Dans ces conditions, le contrôle de ressources de plus en plus réduites conduit à des conflits de plus en plus fréquents.

Les mutations que subit le monde rural exercent également **une influence sur les centres urbains**. La population urbaine, selon les scénarios actuels, pourrait connaître une croissance annuelle élevée au cours des 20 prochaines années, passant de 3,5 à 7%. Aujourd'hui, les économies urbaines semblent plutôt incapables d'offrir des opportunités de moyens d'existence à cet afflux croissant de migrants. Cela pose la question de savoir comment absorber d'ultérieures migrations de la campagne et comment faire face aux défis croissants de la pauvreté urbaine et du chômage.

Les perspectives sont encore **plus inquiétantes si l'on prend en compte les maigres opportunités offertes aux zones urbaines** pour absorber la population rurale. Dans ce secteur, l'Etat doit également faire face à des problèmes de croissance de la population, avec des niveaux accrus de chômage, de pauvreté et d'insécurité. En conséquence, il est indispensable que les zones rurales proposent des opportunités de moyens d'existences réelles et sûres pour un nombre de plus en plus important de personnes afin de les inciter à rester. Il est notamment nécessaire de générer de nouvelles opportunités de revenus, de créer les conditions de la stabilité, de l'équité et de l'autonomie, et d'améliorer le niveau de vie et l'entretien des ressources naturelles.

Pour de nombreuses raisons, les changements environnementaux qui interviendront dans le sud et l'est de la Méditerranée au cours des 20 années à venir seront cruciaux, non seulement pour cette partie du monde, mais aussi pour la région **Euro méditerranéenne** dans son ensemble.

⁵ FAO 2002, l'insécurité alimentaire dans le monde, FAO Rome.

L'expérience montre que les **politiques descendantes, du sommet vers la base, ou inspirées de l'extérieur**, qui visent en général l'intensification agricole, **ne sont plus appropriées** à la situation actuelle et contribuent à l'aggravation des problèmes. Ces politiques ont déterminé la prise de conscience de la nécessité de **réinventer les outils de développement de la politique rurale** et de poursuivre des stratégies de création de moyens d'existence sûrs et diversifiés, de responsabilisation de la population, de protection de l'environnement et d'adaptation aux spécificités locales.

Les agences internationales s'accordent pour considérer que des outils politiques sont nécessaires pour:

- faciliter la compétitivité agricole ;
- renforcer les activités économiques du secteur rural non agricole et du secteur privé ;
- fournir des équipements collectifs pour rendre acceptables les conditions de la vie rurale ;
- protéger et entretenir les ressources naturelles qui sont le socle des moyens d'existence ruraux ;
- intégrer la population dans la planification et la gestion des zones rurales.

Ces objectifs constituent des défis majeurs pour les autorités compétentes en termes d'agriculture et de développement rural qui, aujourd'hui encore, ne disposent pas de modèles politiques alternatifs au paradigme de la modernisation de l'agriculture.

Sous l'influence de pressions extérieures, les **gouvernements méditerranéens** ont entrepris l'élaboration de nouveaux schémas de développement basés sur des **processus de décentralisation**. Toutefois, le transfert de responsabilités au niveau local est rarement accompagné des changements correspondants dans le cadre politique, ni dans la structure et les fonctions des organismes d'Etat qui sont appelés à jouer des rôles différents.

Depuis la réduction des interventions directes de l'Etat dans les activités économiques et la fourniture de services, **le secteur privé et la société civile** ont occupé ce créneau et ont été conduits à assumer de nouvelles compétences et à jouer de nouveaux rôles. Ils le font à divers niveaux et avec divers degrés de succès car souvent non préparés à traiter simultanément des thématiques et des solutions de développement intégrant l'agriculture, le développement rural et la durabilité.

De nouvelles structures et compétences organisationnelles sont donc nécessaires pour créer un contexte politique incitatif pour le développement durable des zones rurales, en mettant en place des institutions à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé. Un effet multiplicateur ne pourra intervenir que si des liens puissants sont établis entre les acteurs publics, privés et civils aux niveaux local et central, dans les secteurs de la planification, de la recherche, de l'éducation, etc.

II - Activités mises en oeuvre dans le cadre de l'évaluation des politiques d'ARD-M

Approche

En 2005 et 2006, une série d'activités a été mise en place afin de comprendre de quelle façon les **politiques, institutions et processus (PIP)** relatifs à l'agriculture et au développement rural contribuent aux moyens d'existence durables des communautés de montagne de Méditerranée.

Une gamme d'acteurs méditerranéens, engagés aux niveaux régional, national et local dans les questions de développement des montagnes – dans les sphères gouvernementales et non gouvernementales – a été choisie, mobilisée et consultée pour **recueillir de l'information et organiser un débat**.

Le rôle essentiel que ces acteurs ont joué pour recueillir de précieuses informations sur les politiques, les institutions et les processus mobilisés pour la mise en oeuvre de l'ARD-M dans leur pays respectif, dénote un niveau important de sensibilisation et une forte motivation à l'égard des processus d'ARD-M pour les zones de montagne.

Cette enquête a permis d'élaborer **dix profils de pays méditerranéens**⁶ présentant un cadre de PIP pour l'ARD-M dans les zones de montagne. **Vingt cas significatifs**⁷ évoquant les principales questions politiques qui se posent dans les zones de montagne ont également été identifiés, choisis et validés selon les principes de l'ARD-M.

Des évaluations rapides de l'ARD-M ont été réalisées **dans deux pays, au Maroc et au Liban**. Au Maroc, le but était de comprendre jusqu'à quel point la politique nationale d'aménagement des bassins versants est conforme aux principes de l'ARD-M. Au Liban, un processus de développement territorial participatif et négocié (DTPN)⁸ dans les territoires de montagne a fait l'objet d'une évaluation, conduite à travers une série d'activités pilotes, dans le cadre de la future nouvelle Stratégie agricole libanaise.

Un atelier régional « Tirer des enseignements sur les politiques relatives aux moyens d'existence durables des populations de montagne en région méditerranéenne et identifier les bonnes pratiques dans ce domaine » a été organisé et suivi par près de 40 acteurs clés méditerranéens⁹ (Tabarka, Tunisie, septembre 2006). Une participation équilibrée a été assurée entre les gouvernements, les institutions de recherche et divers groupes représentant la société civile. Le processus de l'atelier s'est principalement basé sur des discussions ouvertes et libres, prenant en compte des études de cas réalisées dans toutes les régions concernées. Les discussions ont porté sur les questions relatives aux politiques d'ARD-M et sur les moyens d'existence durables dans les zones de montagne, pour en tirer les principales leçons et formuler des recommandations.

⁶ Couvrant l'Albanie, la Bosnie & Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et le Monténégro; l'Algérie, le Maroc, la Tunisie ; le Liban, la Syrie et l'Italie.

⁷ Pour davantage d'informations, consulter le site du projet ARD-M:
<http://www.fao.org/sard/fr/sardm/Communi/materials/index.html>

⁸ For further information on PNTD approach, see
http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/dim_pe4/pe4_040501_en.htm

⁹ Cet atelier régional a accueilli 38 participants provenant des zones de montagne de l'Europe du sud-est (comme l'Albanie, la Bosnie & Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et le Monténégro), du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie), de la Turquie pour le Moyen Orient (le Liban et la Syrie ne pouvant pas participer à l'atelier) et d'autres institutions disposant d'une expérience en matière de politique d'ARD-M, comme l'ICARDA (Centre International de Recherche Agricole dans les Régions Sèches).

Les concepts de base

Les leçons tirées et les recommandations figurant dans ce document s'appuient sur un certain nombre de concepts de base, s'agissant de l'ADRD dans les zones de montagne:

- **L'ADRD** est un objectif spécifique d'Agenda 21 (Chapitre 14), qui englobe les principes du développement durable (viabilité économique, appropriation culturelle, justice sociale, pertinence environnementale et productivité à long terme). L'ADRD recherche un ajustement politique et une assistance en matière de planification orientés vers la promotion de moyens d'existence plus durables pour les populations rurales ; le renforcement des ressources humaines et des capacités institutionnelles; l'amélioration de la gestion des ressources naturelles; l'utilisation pertinente des intrants agricoles. L'action de l'ADRD dépasse largement les seules questions agricoles pour englober également les ressources naturelles, l'environnement, la santé ainsi que les questions sociales, institutionnelles et économiques.
- **Les montagnes** sont des écosystèmes fragiles et précieux qui accueillent des populations importantes et fournissent des services à des territoires plus larges que les seules zones qu'elles occupent. A ce titre elles font l'objet d'une attention particulière dans le cadre d'Agenda 21 (Chapitre 13). Les montagnes se caractérisent par un certain nombre de spécificités. **Des contraintes**, comme l'inaccessibilité, la fragilité, la marginalité ainsi que la diversité naturelle et socioéconomique, limitent, influencent et caractérisent fortement les moyens d'existences rurales des communautés de montagne. Toutefois, ces zones bénéficient également d'un **potentiel d'activités** présentant des avantages comparatifs. Aujourd'hui, les facteurs humains et environnementaux renforcent la pression sur les montagnes et conduisent à la dégradation de leurs ressources, à une accélération des flux migratoires, à l'érosion des systèmes de moyens d'existence traditionnels et à une plus grande insécurité alimentaire pour ceux qui restent.
- Le secteur de l'agriculture et du développement rural ne sera en mesure d'aider les communautés de montagne à améliorer leurs moyens d'existence dans le cadre de processus durables, que si elles disposent de **cadres de soutien politiques, institutionnels et de processus qui prennent en compte les spécificités des montagnes**.
- Il existe plusieurs politiques relatives à l'ADRD dans les zones de montagne: des politiques spécifiques relatives à l'agriculture et au développement rural, des politiques plus générales portant sur les questions économiques et sociales, des politiques liées à la mise en place de processus démocratiques et participatifs, des politiques relatives aux marchés, des politiques spécialement conçues pour agir sur l'utilisation des ressources naturelles et protéger l'environnement.
- Toutes les organisations sociales – formelles ou informelles – engagées dans le développement des régions de montagne et jouant un rôle dans les politiques d'ADRD sont considérées comme des **"institutions"**, qui renvoient à une série d'organisations et d'agences intervenant aux niveaux régional, national et local, dans les secteurs gouvernemental, non gouvernemental ou privé.
- **Les processus politiques relatifs à l'ADRD dans les zones de montagne sont complexes et dynamiques**. Leurs composantes sont les suivantes: la formulation (recueil des informations, analyse et prise de décision), la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation, la mobilisation des ressources et la participation. Ces processus sont notamment influencés par la façon dont ces composantes sont mises en oeuvre.

III - Leçons tirées pour l'ADRD dans les régions de montagne méditerranéennes

Les enseignements tirés de cette expérience montrent jusqu'à quel point les politiques, les institutions et les processus soutiennent la mise en place de l'ADRD dans les zones de montagne.

Politiques

1. Les pays méditerranéens **ne déploient pas de stratégies gouvernementales spécifiques en matière de développement durable (DR) ou d'ADRD dans les zones de montagne**. Cela n'indique toutefois pas nécessairement un manque d'intérêt pour le développement durable de ces régions.
2. En Tunisie, toutefois, la mise en place d'une stratégie nationale pour le développement durable (SNDD) a permis d'activer des mécanismes locaux (services liés à l'Agenda 21) avec un impact sur les territoires de montagne. Les gouvernements des pays de l'Europe du sud-est semblent également très déterminés à mettre en place une SNDD. Cette initiative aura sans doute elle aussi un impact sur les territoires de montagne.
3. Dans les pays du Maghreb, les montagnes sont touchées par des stratégies importantes en terme de mise en oeuvre de l'ADRD. En général, il s'agit en premier lieu d'améliorer le niveau de vie des populations, en apportant un soutien aux catégories les plus désavantagées et en encourageant l'intégration, la diversification des activités et la compétitivité des produits agricoles. L'approche adoptée s'appuie sur la coordination entre les institutions, aux différents niveaux concernés, sur la participation de la population et des sociétés privées, sur la mise en oeuvre de processus locaux de développement et sur la mobilisation des ressources financières. Les montagnes – en tant que territoires dont les spécificités limitent les opportunités des communautés – constituent une des cibles principales de ces politiques.
4. Dans certains cas, l'adoption des stratégies d'ADRD n'est pas accompagnée par les mécanismes opérationnels appropriés. C'est le cas notamment de la stratégie marocaine de développement rural 2020 et de la nouvelle stratégie agricole du Liban.
5. Dans tous les pays, les zones de montagne sont généralement soumises à **toute une série de politiques**, portant notamment sur les infrastructures et les services de développement dans les zones rurales, le développement social et humain, le développement local, la gestion et la protection des ressources naturelles.
6. La **sectorisation** est souvent identifiée comme une contrainte politique majeure. Il y a donc lieu de multiplier les efforts pour établir des liens et créer des synergies avec les autres politiques en cours de mise en oeuvre.
7. Les politiques sont souvent critiquées parce qu'elles **ne prennent pas en compte de façon adéquate la diversité des moyens d'existence et la vulnérabilité des populations de montagne**, et parce qu'elles ne **sont pas assez sensibles aux questions de parité hommes/femmes**. Ces insuffisances pénalisent les communautés de montagne et les groupes vulnérables, qui ne disposent pas d'un accès équitable aux opportunités d'amélioration de leurs moyens d'existence.
8. Les politiques de **protection des ressources naturelles** permettent de tirer **d'importantes leçons** pour la mise en oeuvre de l'ADRD dans les zones de montagne, dans la mesure où elles doivent s'adapter aux spécificités territoriales. L'accent qu'elles mettent sur les questions environnementales pourrait être rééquilibré par un centrage sur les questions économiques et sociales. Au Maroc, par exemple, la politique de gestion des bassins versants, principalement

centrée sur les problèmes environnementaux, a évolué pour s'intéresser davantage aux questions économiques et sociales.

9. Les politiques de **décentralisation des services** et de **développement local**, souvent mises en œuvre, sont considérées comme essentielles au développement des territoires de montagne. Elles rencontrent toutefois des **difficultés d'application**.
10. Les communautés de montagne considèrent les politiques de **diversification et d'intégration des activités** (tourisme, exploitation et gestion des forêts, commercialisation et transformation des produits agricoles, etc.) comme essentielles.
11. Des politiques de **valorisation des connaissances et de l'héritage culturel des communautés de montagne** sont nécessaires.
12. Des politiques de **contrôle des flux migratoires** sont nécessaires, dans la mesure où ces phénomènes ont un fort impact sur les ressources naturelles des montagnes et sur les tendances économiques à long terme.

Institutions

13. Dans chaque pays, diverses institutions gouvernementales sont impliquées dans la mise en œuvre de politiques visant spécifiquement les zones de montagne et leurs communautés. Cependant, **les liens et les mécanismes de coordination et de promotion des synergies entre ces institutions sont très faibles**, ce qui constitue une contrainte majeure.
14. En ce qui concerne les mécanismes de mise en place des politiques de décentralisation, de développement local et de participation de la société civile, les **institutions** gouvernementales apparaissent souvent comme **insuffisamment préparées** et doivent faire face à de fortes contraintes, comme le manque de pouvoir financier, une capacité administrative inadéquate et une interaction insuffisante avec les acteurs locaux.
15. **L'absence ou la faiblesse d'institutions** capables de faciliter l'accès des communautés de montagne à la terre, aux services, au crédit et à la formation constitue également un point faible.
16. Dans certains pays, la présence **d'institutions gouvernementales prenant en compte les spécificités des montagnes** constitue en soi un élément de succès. On peut en trouver des exemples en Tunisie, avec l'Odesypano (Office de développement sylvo-pastoral du Nord Ouest) et en Albanie avec le MADA (Agence albanaise de développement des montagnes). Avec des niveaux d'expérience et des mécanismes différents, ces institutions jouent un rôle clé en matière d'orientation des processus politiques, dans le but de répondre au mieux aux spécificités des montagnes et aux intérêts des communautés. Leur action s'appuie sur des synergies politiques et des partenariats forts entre les acteurs, ainsi que sur une responsabilisation politique de la société civile.
17. En règle générale, les institutions liées aux **Services nationaux de recherche et de vulgarisation agricoles** (NARES) ne semblent pas suffisamment soutenues au niveau politique pour promouvoir l'ADRD dans les systèmes de montagne. Les NARES **n'apportent pas aux agriculteurs et aux communautés rurales des zones de montagne** les solutions spécifiques et diversifiées dont elles ont besoin. Les NARES devraient se centrer davantage sur les spécificités des montagnes et les moyens d'existence des populations, et établir des liens plus forts avec les communautés de montagne.
18. Les institutions gouvernementales concernées par la **protection et la sauvegarde des ressources naturelles** maintiennent un centrage fort sur les systèmes de montagne. Ce souci de sauvegarde des ressources naturelles peut **générer des conflits** avec les communautés de montagne, mais ces conflits peuvent être surmontés par la mise en place de partenariats avec

d'autres institutions et les populations locales. En témoigne, au Maroc, l'expérience du HCEFLCD (Haut Commissariat des Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification), qui a su surmonter les conflits en établissant des partenariats avec les services agricoles locaux considérés comme plus proches des besoins des communautés.

19. On constate un **fort engagement du secteur non gouvernemental** – du niveau international au niveau local – pour la promotion du développement des zones de montagne et l'amélioration des moyens d'existence des communautés qui y vivent. Ce secteur est très **important pour l'adoption d'approches multisectorielles**, destinées à favoriser l'interaction des ONG avec les communautés locales et à valoriser leurs capacités de médiation avec les structures gouvernementales.
20. **Le renforcement des institutions et groupes locaux** représentant la société civile constitue un élément stratégique des projets et des politiques, visant à responsabiliser les communautés locales et à répondre à un **besoin primaire** de soutien des communautés de montagne.
21. La **mise en place** d'institutions qui soutiennent la mise en œuvre d'actions conjointes au niveau national ou régional est considérée comme très importante par les acteurs, dans la mesure où elle apporte un outil de création et de partage des connaissances, et permet d'influencer les processus politiques en faveur des zones de montagne. Le processus mis en place pour le développement durable des zones de montagne de l'Europe du sud-est est considéré comme une expérience exemplaire, qui gagnerait à être reproduite dans d'autres régions de la Méditerranée. Les réseaux multi acteurs sont des outils essentiels d'apprentissage et d'échanges d'expériences entre les institutions.

Processus

22. Une des contraintes majeures qui handicape le développement des zones de montagne réside dans **l'absence de mécanismes susceptibles de créer des synergies et des complémentarités** entre les différentes politiques et institutions concernées. Des mécanismes destinés à promouvoir cette communication interactive devraient être mis en place aux niveaux central et local.

A cet égard, la stratégie de développement rural durable de l'Algérie a prévu la mise en place **d'importants mécanismes** destinés à favoriser les processus d'ADRDR en renforçant la coordination et l'engagement des acteurs dans la planification locale, le suivi/évaluation et la mobilisation financière, aux différents niveaux concernés.

23. La **faible participation des communautés de montagne** aux différentes étapes politiques spécifiques constitue un facteur limitant. Cette participation reste souvent limitée au cadre des projets et ne parvient pas à s'inscrire au sein même du processus politique, ni à assurer la responsabilisation des communautés de montagne. Les phases de formulation, de suivi et d'évaluation devraient associer les communautés de façon plus importante et plus systématique.
24. Un autre facteur limitant – même lorsque des mécanismes favorisant la participation de la société civile sont en place – réside dans **l'absence de structures et d'attitudes institutionnelles susceptibles de faciliter le dialogue et l'instauration de partenariats**.
25. **Les mécanismes** d'accès aux **opportunités financières** doivent être plus simples, plus accessibles et mieux adaptés aux besoins des régions de montagne.
26. Les outils permettant de générer des **données et des informations** destinées à soutenir la planification locale devraient être mis en place ou renforcés. Les communautés de montagne devraient être considérées comme des partenaires pour la collecte et l'exploitation des connaissances locales.

- 27.** Il est indispensable d'instaurer des processus permettant de dresser un **inventaire des connaissances** existantes. A l'heure actuelle, il existe une quantité importante d'informations sur les régions de montagne, sur les politiques et les programmes, et sur leur mise en œuvre, mais aucune plateforme centrale sur laquelle cette information pourrait être rendue disponible n'a été mise en place. L'élaboration de bases de données et de forums sur Internet pourrait constituer une initiative importante et offrir des outils précieux pour favoriser les échanges d'informations dans toute la zone méditerranéenne.
- 28.** La Tunisie a acquis **une expérience précieuse en matière de politiques spécifiquement adaptées au développement des territoires de montagne**, s'agissant notamment des processus de prise de décision, de la planification locale et de l'établissement de liens. Ces expériences pourraient être très utiles aux autres pays engagés dans des processus similaires.

IV - Recommandations en matière d'ARDR dans les régions de montagne méditerranéennes

Politiques

1. La formulation des politiques devrait prendre en compte **l'héritage culturel** des communautés de montagne ainsi que leur capital de connaissances pour **valoriser les spécificités des montagnes** et contribuer à l'amélioration durable des moyens d'existence de ces communautés.
2. Les politiques devraient se centrer davantage sur les questions de **vulnérabilité des communautés de montagne**, due à leur sensibilité aux tensions, aux chocs et à certaines tendances économiques négatives.
3. Les politiques devraient aider à renforcer les liens **qui connectent les terres d'altitude aux terres de plaines** et les zones bien équipées en termes de services.
4. Les politiques qui prennent en compte et/ou qui influencent les zones de montagne devraient s'attacher à promouvoir la **diversification des activités économiques**, en prenant en compte la diversité des moyens d'existence des communautés de montagne.
5. La diversification des activités économiques des montagnes devrait être encouragée dans le but de **réduire les flux de migrations et d'encourager les populations des montagnes à ne pas abandonner leurs foyers**.
6. Les politiques devraient soutenir la mise en place de processus destinés à **reconnaître la qualité** des produits typiques des montagnes et valoriser leurs potentialités, par la création de labels spécifiques, contribuant ainsi à améliorer le niveau de revenus des communautés de montagne.
7. Des ressources financières devraient être allouées pour améliorer l'accessibilité des ressources, réduire les contraintes géographiques et logistiques et **promouvoir la construction d'infrastructures** (routes, systèmes de canalisation, lignes téléphoniques, électricité, etc.).
8. **Des procédures et plans d'action clairs doivent être intégrés sans délai dans les dispositions législatives**, afin de garantir la mise en œuvre de politiques visant spécifiquement les régions de montagne.

Institutions

9. **La coopération transnationale** mérite d'être encouragée et confortée par l'identification d'objectifs communs, dans le but d'améliorer les moyens d'existence des communautés de montagne.
10. Les montagnes sont soumises à l'influence de diverses politiques sectorielles et, dans certains cas (Tunisie), sont l'objet de politiques spécifiques. La **coordination entre les différents niveaux d'actions politiques** devrait être assurée pour faire en sorte que les diverses interventions relatives aux montagnes gagnent en cohérence et en efficacité.
11. Pour réduire l'écart qui existe entre l'adoption de **stratégies de décentralisation et de développement local**, et leur mise en œuvre, les **liens entre les territoires et les institutions locales doivent être clairement définis**.
12. Des mécanismes de **responsabilisation des administrations locales** doivent être mis en place et les **compétences nécessaires** doivent être apportées **pour maîtriser les approches participatives** et associer les acteurs à différents niveaux.

- 13. Le renforcement des capacités** devrait être encouragé au niveau des **institutions locales** pour apporter les compétences nécessaires à la mise en place des mécanismes appropriés et opérationnels destinés à soutenir les approches participatives au sein du processus politique – de la formulation au suivi évaluation.
- 14.** Les Services nationaux de recherche et de vulgarisation agricoles (**NARES**) devraient fonder leurs stratégies sur une approche participative et territoriale, afin **d'intégrer les spécificités des territoires de montagne et les moyens d'existence de la population** dans leurs activités. Par exemple, le programme de services consultatifs agricoles de l'ancienne République yougoslave de Macédoine devrait faire l'objet d'une recherche destinée à évaluer les possibilités de répliation dans d'autres contextes de montagne.

Processus

- 15.** La coopération devrait être **encouragée par l'organisation régulière de rencontres et d'ateliers**, chaque fois que les expériences et les bonnes pratiques mériteront d'être partagées et que des interventions communes pourront être définies dans les zones de montagne.
- 16. La communication** entre les décideurs devrait jouer un rôle majeur pour **faciliter la coordination** entre les différents niveaux d'action politique. La mise en place de dispositifs de communication (des plateformes électroniques destinées à renforcer les liens entre les acteurs et à favoriser la collecte et l'échange des connaissances, par exemple) faciliterait le partage des informations, des expériences, des bonnes pratiques et renforcerait le dialogue aux différents niveaux concernés.
- 17.** Des mécanismes de **diffusion des connaissances relatives aux montagnes**, comportant notamment une cartographie institutionnelle des acteurs concernés, devraient être activés pour renforcer la sensibilisation de la société civile sur les montagnes.
- 18.** En Algérie, les stratégies d'ADRD et les mécanismes susceptibles d'avoir un impact sur les territoires de montagne sont en place et leur fonctionnement devrait être analysé pour évaluer la possibilité de **les transférer ou de les adapter à d'autres contextes**.
- 19.** En Tunisie, les politiques relatives aux montagnes montrent des résultats positifs sur les territoires concernés. Dans ce contexte, **des études et enquêtes sur les questions socioéconomiques et environnementales** devraient être réalisées afin de fournir aux décideurs politiques un cadre d'élaboration de stratégies centrées sur les moyens d'existence des populations de montagne et la protection des ressources naturelles.
- 20.** Les décideurs politiques devraient faciliter la réalisation d'études de cas dans les régions de montagne pour **évaluer l'impact des politiques et ajuster les efforts** entrepris dans ce domaine.
- 21. Les conventions**, qui apparaissent indispensables dans des **zones spécifiques**, comme celle de l'Atlas, devraient être encouragées, en se basant sur le modèle élaboré dans les régions de montagne de l'Europe du sud-est.
- 22.** Des investigations ultérieures, qui permettront de **comprendre pourquoi certains mécanismes politiques de mise en oeuvre** ne fonctionnent pas – même lorsque la préparation politique a été entreprise – sont recommandées.

V - Propositions pour la mise en œuvre d'activités de suivi dans la région méditerranéenne

1. Promouvoir la mise en place de **conventions régionales** spécifiques pour l'ADRDR dans les zones de montagnes (comme dans la région de l'Atlas) et leur connexion avec d'autres processus élaborés en matière d'ADRDR (comme dans la région de montagnes de l'Europe du sud-est).
2. Soutenir les **mécanismes de mise en réseaux** des conventions de montagne mises en place au niveau méditerranéen, pour faciliter les échanges d'expériences et les collaborations mutuelles. Ces dispositions pourraient déboucher sur l'élaboration d'une stratégie méditerranéenne de développement des zones de montagne.
3. Soutenir la mise en place de réseaux entre les acteurs clés – au niveau national – afin de promouvoir la réalisation **d'études de cas** centrées sur l'analyse des processus politiques. Il s'agit d'une étape importante qui permettra de tirer des enseignements pour la mise en place de l'ADRDR dans les zones de montagne (stratégie de développement rural durable en Algérie, programme consultatif agricole dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et autres mécanismes de ce type).
4. Soutenir la mise en place d'un groupe de travail multi acteurs pour la région méditerranéenne, chargé de transformer les leçons tirées et les recommandations proposées en un **plan d'action** méditerranéen susceptible d'être débattu au cours d'un second atelier régional qui doit être organisé dans la zone de montagne de l'Europe du sud-est.
5. Mettre en place un réseau et organiser des ateliers destinés à promouvoir **la coordination et les échanges d'expériences entre les projets existants** en matière d'ADRDR dans les zones de montagne.
6. Organiser des **programmes de formation** destinés à renforcer le cadre institutionnel de mise en oeuvre de l'ADRDR dans les zones de montagne. Ces modules de formation viseront particulièrement les formateurs et porteront sur l'évaluation des processus politiques d'ADRDR dans les zones de montagne. Ils permettront de recueillir, aux niveaux national et local, l'information nécessaire pour soutenir les processus politiques (formulation, suivi et mise en oeuvre).
7. Mettre en place une **plateforme de connaissances**, accessible à tous les acteurs et rassemblant les études de cas les plus significatives, les projets de montagne, les résultats des recherches; cette plateforme pourrait également comprendre une base données élaborée en partenariat avec diverses organisations internationales et destinée à partager les connaissances et les expériences, à diffuser l'information et à promouvoir de nouvelles interventions visant spécifiquement les zones de montagne.
8. Soutenir les **mécanismes nationaux** susceptibles de faciliter l'accès des acteurs à l'information et aux expériences capitalisées par le projet ADRDR-M, de favoriser la création de réseaux d'acteurs à tous les niveaux et de promouvoir les activités conjointes. Ces activités pourraient démarrer au Maroc et au Liban où deux études de cas ont déjà été réalisées dans ce domaine.

VI – Cadre des politiques, institutions et processus (PIP) d'ADR: similitudes et spécificités des pays

Ce chapitre, qui constitue une synthèse des résultats de l'analyse, se propose de comparer les **cadres des PIP**. Une attention particulière est accordée aux principales similitudes et spécificités des différents pays, **au niveau sous-régional**¹⁰.

Cette analyse est supposée **déclencher un débat** entre les acteurs méditerranéens concernés, afin d'analyser les réalisations et de valider l'information acquise¹¹.

Il est important de souligner que les résultats de l'étude **ne peuvent pas être considérés comme une description finale du pays** s'agissant des politiques, des institutions et des processus d'ADR dans les zones méditerranéennes de montagne. Ils doivent être traités comme une série d'informations incomplètes à partir desquelles il est possible d'avancer. Le caractère incomplet de ces informations provient de la nature même du processus qui a consisté à enquêter sur des informations, politiques, institutions et processus très nombreux et complexes, en interrogeant une série d'acteurs dont les perspectives, les savoirs et les expériences sont très divers.

Ces éléments confirment la **nécessité de renforcer les mécanismes de constitution de réseaux** afin d'apporter une information plus exhaustive, utile pour guider les processus de prise de décisions, et, le cas échéant, étendre les évaluations des PIP à d'autres pays méditerranéens non encore représentés.

Régions de montagne du sud-est de l'Europe

Les pays de montagne du sud-est de l'Europe n'ont pas élaboré de politiques spécifiques d'appui au développement agricole et rural durables dans les zones de montagne. L'étude montre toutefois qu'ils disposent d'une série d'autres politiques exerçant une influence sur l'environnement et les communautés de montagne. Il s'agit particulièrement des politiques relatives au développement des infrastructures, à l'emploi, à l'éducation, aux services (accès et fourniture), à la protection de l'environnement, à la gestion des ressources naturelles, à la réduction de la pauvreté, à la décentralisation, au développement local, etc. L'Albanie, où les montagnes ont une place spécifique dans la Stratégie nationale en matière de développement économique et social, constitue une exception à cet égard.

Des processus d'élaboration de stratégies nationales de développement durable (SNDD) – qui auront probablement un impact sur l'ADR et les territoires de montagne – ont été lancés dans presque tous les pays enquêtés, même s'ils se situent à des niveaux divers d'avancement et d'engagement politique. Ces processus s'appuient sur la participation de nombreuses catégories d'acteurs, provenant à la fois des sphères gouvernementales et non gouvernementales.

En Bosnie et Herzégovine, un cadre favorable au développement durable des zones de montagne au niveau local existe bien, mais aucune initiative gouvernementale n'a encore été prise dans ce domaine. On rapporte que certaines municipalités présentant un profil de montagne ont adopté des stratégies locales de développement conformes aux principes de l'Agenda 21.

Dans les régions de montagne du sud-est de l'Europe, les institutions gouvernementales responsables des secteurs de l'agriculture et du développement rural ne semblent pas disposer de stratégies politiques spécifiques pour les zones de montagne. Cette absence de réponse institutionnelle aux défis du développement durable est également soulignée pour ce qui concerne la participation de la société

¹⁰ En raison du caractère transfrontalier des zones de montagne, l'analyse a été organisée au niveau sous-régional.

¹¹ Ce débat pourrait également bénéficier de la participation des acteurs extérieurs.

civile au développement (Bosnie et Herzégovine, et Albanie). L'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie mettent en place des cadres politiques gouvernementaux d'appui au développement rural qui prennent également en compte les spécificités des régions de montagne.

Les Services nationaux de recherche et de vulgarisation agricoles (NARES) ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités des zones de montagne, à l'exception du programme d'appui au soutien de l'agriculture de l'ancienne République yougoslave de Macédoine à travers lequel le Ministère de l'agriculture entend améliorer les services nationaux de conseil agricole en prenant en compte la diversité des stratégies de moyens d'existence de la population, dans les différents territoires.

D'autres importantes institutions s'occupent des zones de montagne et notamment les Ministères de l'environnement qui s'engagent, à différents niveaux, à protéger l'environnement et les ressources naturelles dans les zones de montagne. L'Albanie constitue un exemple unique avec la création d'une Agence spécifique du développement des montagnes, la mise en place de réseaux avec les secteurs non gouvernementaux et de mécanismes de mobilisation financière.

Région du Maghreb

L'élaboration de stratégies spécifiques en direction des zones rurales et des zones isolées, y compris les zones de montagne, occupe une place importante au niveau des institutions gouvernementales responsables de l'agriculture et de la protection de l'environnement. Elles sont engagées dans une série complexe de stratégies, de politiques et de programmes d'appui au développement des zones de montagne, reliés aux principes et mécanismes du développement durable.

Cependant, ces politiques et stratégies pour les zones de montagne ne sont pas encore en place dans cette région, à l'exception du Maroc qui a lancé un processus multi acteurs pour débattre de l'intérêt d'adopter des politiques spécifiques de montagne.

La Tunisie est le seul pays où un programme national pour l'Agenda 21 a été élaboré et où divers Agendas 21 locaux sont opérationnels dans des territoires présentant des spécificités de montagne.

En Algérie, le Ministère de l'agriculture et du développement rural a lancé une stratégie de développement rural durable qui identifie les territoires de montagne en tant que cible principale et mobilise des outils sophistiqués pour assurer des mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation, et mettre en place des processus démocratiques et participatifs.

Le Maroc a également préparé sa Stratégie de développement rural pour 2020 et a mis en place des mécanismes de coordination entre les différentes structures gouvernementales et les autres acteurs du développement rural.

Enfin, pour parachever ce travail sur le développement agricole et rural durable, les pays du Maghreb disposent d'un certain nombre de politiques et de processus destinés à appuyer les initiatives de renforcement des systèmes de moyens d'existence dans les zones de montagne, gérés par divers ministères et structures. Toute une série de politiques et de processus ont été mis en place et une large gamme d'institutions les mettent en œuvre avec pour objectifs d'améliorer l'accès aux services et aux ressources, d'augmenter la productivité, de protéger l'environnement, etc.

Il est particulièrement intéressant de souligner quelques expériences entreprises par des institutions gouvernementales fortement orientées vers les problèmes des montagnes. Ainsi, au Maroc, le Haut Commissaire joue un rôle clé pour renforcer le développement agricole et rural des zones de montagne, s'agissant notamment de l'eau et des forêts, pour combattre la désertification et pour mettre en place des politiques et programmes de recherche pour le développement des zones de montagne. La Tunisie dispose de l'Office de développement sylvo-pastoral du Nord-ouest, institution intergouvernementale engagée dans le développement de cette zone. Cette institution, qui aborde

spécifiquement les problèmes des zones de montagne, vise à protéger l'environnement, à encourager la participation de la population et met en place de nouvelles institutions pour ce faire.

Région du Moyen-Orient

Le Liban et la Syrie ne disposent d'aucune stratégie ou politique spécifique pour le développement durable des zones de montagne. Les institutions de ces deux pays sont toutefois sensibles aux questions relatives aux montagnes, à travers des approches sectorielles qui restent cependant peu coordonnées avec d'autres institutions similaires ou complémentaires.

En Syrie, le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire s'est engagé à soutenir l'agriculture dans les zones de montagne pour la réduire la pauvreté, créer des opportunités d'emplois, favoriser l'émancipation des femmes et protéger l'environnement.

Il convient également de souligner le cas du Ministère de l'agriculture du Liban qui organise des débats sur les politiques et stratégies en faveur du développement des montagnes (par exemple sur la durabilité et sur son engagement dans la mise en place de programmes liés à l'ADRD – le Programme de lutte intégrée, le Programme national d'action de lutte contre la désertification). Il est particulièrement intéressant d'examiner la nouvelle stratégie agricole du Liban, fortement inspirée par les principes du développement durable et basée sur un zonage du Liban, les zones de montagne contribuant à la définition de spécificités territoriales.

Tableau de synthèse

	Stratégie nationale pour le développement durable (SNDD) et l'ADRD	Stratégies/politiques de montagne	Institutions fortement orientées vers les questions de montagne	Cadres locaux pour tirer les leçons de la mise en oeuvre
Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie)	A quelques exceptions près, aucune SNDD n'a été mise en place. A l'inverse, des exemples significatifs de stratégies de développement rural et des mécanismes de coordination des acteurs sur des thèmes liés au développement durable sont déjà activés au niveau national.	Les questions relatives aux montagnes sont souvent couvertes par des stratégies et/ou des politiques, même si celles-ci ne sont pas spécifiquement centrées sur les zones de montagne. Il existe, dans chaque pays, des cadres politiques complexes, sensibles aux problèmes des zones isolées et pauvres.	ODESYPANO-Office de développement sylvo-pastoral du Nord ouest - Tunisie Haut Commissariat des eaux et forêts et à la lutte contre la désertification – Maroc	Identification de nombreux processus politiques et institutionnels qui intègrent les communautés de montagne. Ils représentent une riche source d'enseignement et de partage d'expériences.
Moyen-orient (Liban, Syrie)	Pas de SNDD ni de stratégies et mécanismes d'ADRD.	Aucune stratégie/politique spécifique relative aux montagnes n'a été mise en place. Seuls quelques projets et schémas de développement territorial prennent en compte les régions de montagne.	L'Institut arabe des forêts et pâturages – Syrie Association pour le développement et la conservation de la forêt (ADCF) Green Plant – Liban	

Régions montagneuses de l'Europe du Sud-est (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Serbie)	Ces pays ont activé des processus et mécanismes (des comités, par exemple) pour élaborer des SNDD et des stratégies de développement rural.	Pas de politiques spécifiques de montagne. Les questions de montagne trouvent leur place dans des stratégies de développement rural ou social.	Agence de développement des montagnes - Albanie	
--	---	--	---	--

Conclusions

Le processus d'enquête a amélioré la prise de conscience de chacune des parties concernées sur ce qui est nécessaire pour l'ADRDR dans les zones de montagne. Il peut donc à cet égard être considéré comme un **processus individuel d'apprentissage**.

La contribution apportée par les partenaires peut, **au niveau des pays, encourager un débat** sur les besoins et opportunités en élargissant la gamme des acteurs impliqués. De plus, ces acteurs pourraient être considérés comme des partenaires potentiels fiables des activités futures du projet ADRDR-M et pour la promotion d'autres activités liées à l'ADRDR.

Il ressort également de ces résultats que les prochaines étapes de l'ADRDR-M devraient considérer comme prioritaires **le renforcement et la consolidation du réseau d'acteurs déjà associés, en l'étendant ultérieurement à d'autres pays ou acteurs au niveau du pays**. Les systèmes de communication devraient être basés sur une version améliorée de la plateforme en ligne actuellement utilisée pour les évaluations ADRDR de pays avec, par exemple, un système de recherche de cas exemplaires et l'animation d'un forum spécifique de discussion aux niveaux régional, sous-régional et national. Cela permettrait d'approfondir la comparaison des situations des différents pays, d'établir des liens avec des expériences et processus similaires, et de tirer parti des expériences des autres.

Des forums pourraient être stimulés en réorientant l'analyse ADRDR-M sur des **points d'entrée spécifiques** (une institution, une politique ou un processus), en mobilisant des équipes multi acteurs, en identifiant les besoins spécifiques et en encourageant des actions concertées des partenaires, en partant des discussions sur les profils de pays.

Les connaissances acquises sur l'ensemble du processus pourraient également être valorisées et exploitées pour l'élaboration de **mécanismes destinés à renforcer les capacités des acteurs** pour l'évaluation des politiques d'ADRDR-M dans les zones de montagne.

VII – Evaluation de politiques ADRD-M au Maroc: Projet pilote d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakhdar (PABVOL)

1 - Aperçu sur la montagne marocaine¹²

Caractéristiques générales

Les zones montagneuses couvrent 26% du territoire national (190 000 km²) et abritent près de 30% de la population du pays (plus de 8 millions d'habitants), avec une densité plus élevée que la moyenne nationale (40h/km² contre 37). Plus de la moitié des *douars* (villages) se trouvent en montagne ainsi que 75 centres urbains (61% du total national). La SAU est de 35% (3,2 millions d'ha). La forêt couvre 62% (3,6 millions d'ha) de la surface totale, compte non tenu des nappes alfatières des hauts plateaux de l'Oriental (3 millions d'ha). L'espace montagnard constitue le **principal château d'eau du pays**, il permet la mobilisation de 70% (14,5 milliards de m³) des ressources en eau de surface.

Des regroupements ont été effectués selon lesquels deux grands ensembles agro écologiques sont en présence¹³ :

- Des montagnes « humides » en grande majorité : 400-600 mm de pluie, 7,5 millions d'ha (11% de la surface totale du pays), 20% de la SAU, 23% de la population ;
- Des montagnes arides (Haut Atlas oriental et Anti Atlas nord occidental) : 300 mm de pluie, 3,5 millions d'ha (5%), 5% de la SAU et 2,1% de la population.

La verticalité induit nécessairement un étagement écologique et agro écologique aussi bien à l'échelle globale qu'à l'échelle locale, accentué par la répartition pluviométrique dans l'espace et le temps. Ce dernier facteur est essentiel au Maroc, pays à climat méditerranéen semi-aride à aride. L'aridité s'accroît du Nord vers le Sud et de l'Ouest vers l'Est, et les fluctuations pluviométriques sont devenues structurelles (plus de 50% d'années sèches de 1985 à 2005).

C'est un **patrimoine économique à potentiel important** même si les surfaces agricoles sont réduites. Les variétés locales de produits agricoles « du terroir », l'artisanat et le tourisme pourraient constituer des sources de revenus substantiels dans le futur.

L'espace montagnard présente une **riche variété de paysages naturels ou façonnés** par l'activité agricole. 154 sites d'intérêt biologique et écologique ont été dénombrés au Maroc, dont la majorité se trouve en zone de montagne.

C'est aussi un **patrimoine historique et culturel** : la montagne a constitué le centre de gravité du pouvoir central à diverses périodes historiques et, à d'autres, un bastion de vigoureuse résistance. Malgré la sévérité du relief, elle a constitué de tout temps un point de passage pour la circulation des biens et des hommes entre les diverses régions du pays et, au-delà, entre le Sahara et le Nord.

La montagne est également marquée par **des identités multiples** qui s'expriment dans les modes de gestion des ressources naturelles (eau, forêts, parcours, terres cultivées), les langues et les diverses formes d'expression culturelle (architecture, artisanat, arts, littérature orale, manifestations festives et ludiques), etc.

¹² HCEFLCD, 2002 et déc. 2002.

¹³ Allali K. (2003), Doukkali M, Moussaoui M., Bendaoud M. (2003), projet sur les rôles de l'agriculture (ROA), FAO. Les différences de chiffres et de % sont fonction des sources consultées.

Contraintes

Malgré le poids de la montagne et de sa population, ces composantes essentielles du territoire national ont été marginalisées jusqu'aux dernières années du XX^e siècle. Non seulement en raison de leur résistance à la « pacification » sous les protectorats, mais aussi, depuis les indépendances du pays, suite au faible intérêt accordé au développement rural en général et à celui de la montagne en particulier. La **prise de conscience** de l'impératif d'un développement global intégrant les zones fragiles, dont les montagnes, n'a pris naissance qu'à la **fin du siècle dernier**. Quels sont les traits saillants hérités de cette marginalisation et qui marquent encore aujourd'hui la montagne ?¹⁴

Contraintes environnementales

- **Des ressources naturelles en voie de dégradation** rapide sous l'effet de surexploitations dues à la pression anthropique, comme en témoigne la densité de population, trop forte par rapport au niveau de productivité de ces ressources.
- Le niveau de **déforestation**, de 31 000 ha chaque année, dépasse la capacité productive de la forêt et les niveaux de reboisement (10 000 ha par an).
- 6 à 7 millions de m³ de bois de feu sont prélevés annuellement pour une capacité de production durable de 3 millions seulement.
- Une **accélération de l'érosion et de la désertification** : 500 tonnes de sédiments par km²/an, sur 200 000 km² de bassins versants, se déversent dans les retenues des barrages et les crues, avalanches et inondations sont dévastatrices dans les vallées. 75% des bassins versants présentent de hauts risques d'érosion et de désertification, et 25% requièrent des aménagements d'urgence afin de réduire l'envasement des barrages.
- La moyenne nationale de consommation d'eau est aujourd'hui de l'ordre de 1 000 m³/hab./an. Elle ne serait plus que de 700 m³ en 2025. La montagne, pourvoyeuse d'eau pour les plaines et les villes, et qui en bénéficie le moins, risque de pâtir plus à l'avenir du **stress hydrique**.

Contraintes économiques et sociales

- En dépit de l'exode rural, la **densité élevée de la population** demeure disproportionnée par rapport aux ressources naturelles exploitées. En fait, la dégradation de ces ressources serait plus grave sans les apports des émigrés qui contribuent pour 30 à 70% aux revenus des populations locales.
- Un **déficit en infrastructures et services sociaux** qui a marqué les zones de montagne et toutes les zones marginalisées jusqu'aux dernières années du XX^e siècle. Des efforts ont été accomplis et se poursuivent aujourd'hui.
- La permanence, et ce au niveau national, des **déficits de sécurisation foncière** en raison de la persistance des ambiguïtés juridiques, facteurs de conflits et de non investissement, et aussi de surexploitation des ressources naturelles. Ces déficits sont caractéristiques des régimes de propriété et d'exploitation des ressources (profusion de régimes de propriété : domaniale, collectif, *melk* (privé) non immatriculé, *habous* (biens religieux) ; affrontements ou dysfonctionnements entre droits coutumiers locaux de propriété et d'usage, et droit positif).
- Un **sous encadrement des services publics** en raison des faibles effectifs en ressources humaines et de la modicité des budgets affectés à la montagne.

¹⁴ A partir de diverses sources du HCEFLCD, Cf. Herzenni, A (2004).

- Un processus, avancé dans plusieurs zones, de **déperdition de la culture locale** sous l’emprise de l’attrait de la ville, au point qu’on peut parler dans certains cas de crise d’identité, notamment chez les jeunes de plus en plus marqués par l’obsession du départ à l’étranger.
- Un **processus de décomposition**, plus ou moins avancé selon les zones, des **structures communautaires de base** sous l’effet de l’aggravation des conditions économiques et sociales, et de l’abandon de pratiques séculaires de gestion sociale locale des ressources naturelles.
- Une **pauvreté persistante**. Sur 4,2 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté en 2004, les 2/3, soit près de 3 millions, sont des ruraux. On ne dispose pas de chiffres relatifs aux montagnards concernés, mais les pourcentages varient dans les provinces, en totalité ou en partie montagneuses, de 16 à 30%, et les indices de vulnérabilité¹⁵, de 16 à 27,7%. Les taux d’IDH (indice de développement humain) et d’IDS (indice de développement social)¹⁶ varient dans les provinces mentionnées, le premier de 0,195 à 0,535, et le second de 0,328 à 0,519, alors que des zones hors montagne atteignent dans les deux cas 0,600 et plus. Les communes de la zone du PABVOL sont parmi les plus pauvres du pays et les divers taux évoqués y sont parmi les plus élevés.

Potentialités

En dépit des contraintes caractéristiques des zones de montagne, il y a lieu aussi de relever leurs potentialités qui sont loin d’être négligeables, pourvu que l’on mène des actions en conformité avec les exigences du développement agricole et rural, de la sécurité alimentaire, de la lutte contre la pauvreté et du développement durable :

- Une agriculture qui peut être plus diversifiée et plus productive grâce à l’amélioration des périmètres irrigués et à l’économie d’eau ; à la **promotion des cultures « du terroir »** en supposant une maîtrise des filières. Quelques exemples montrent la voie, bien que l’on soit encore au tout début d’un processus : l’huile d’argane, le miel, le cactus, la viande de chèvre.
- Les possibilités de **réhabilitation et de développement des ressources naturelles** : aménagement des bassins versants, réhabilitations sylvo-pastorales, défense et restauration des sols, reboisements, introduction du gaz et autres matières énergétiques pour réduire la pression sur les forêts.
- Dans les deux cas de l’agriculture et de la gestion des ressources naturelles, l’opportunité de **l’exploitation des diverses externalités positives**, telles que les spéculations citées, les plantes médicinales et aromatiques, les paysages naturels ou façonnés par l’agriculture et induisant le tourisme interne et externe, et le développement de l’artisanat à partir des produits locaux.¹⁷ Etant donné la diversité géologique, cet aspect est à inclure dans les externalités de la montagne (exemple du Parc géologique du massif du Mgoun, Haut Atlas central).
- La **forte présence de l’urbain** en zone de montagne (les centres urbains représentent 61% du total national) est une bonne opportunité pour promouvoir un aménagement harmonieux du territoire intégrant le rural et l’urbain, et où les *souks* (marchés hebdomadaires) trouveraient largement une place et un rôle renforcés.
- Le renforcement de la **micro entreprise** (agricole, artisanale, de tourisme, de commerce, d’exploitation de mines, etc.) est un gage de stabilité et de développement de cette cellule de base

¹⁵ Ibidem. Le taux de vulnérabilité exprime le pourcentage de population au-dessus du seuil de pauvreté mais qui peut selon divers aléas retomber au-dessous de ce seuil. La dépense totale d’un ménage vulnérable se situe entre le seuil de pauvreté et 1,5 fois ce seuil.

¹⁶ Ibidem. L’IDH reprend les critères du Programme de Nations Unies pour le développement (PNUD) et l’IDS combine les taux d’accès à l’eau potable, à l’électricité et à la route.

¹⁷ Cf. les rapports réalisés sur le Maroc dans le cadre du projet ROA (FAO), 2003, qui insistent sur ces aspects dans l’étude des divers rôles de l’agriculture et leurs impacts économiques, environnementaux et socioculturels.

du monde agricole et rural, encore à l'état informel aujourd'hui. Le développement actuel du micro crédit en ville en est à ses débuts en zone rurale et pourrait s'étendre à ce tissu économique et social essentiel.

- La **sécurisation foncière** est une **condition essentielle** de mise en valeur des potentialités locales, de promotion de l'investissement, aussi modeste soit-il, et de garantie d'une gestion durable des ressources naturelles. Une révision de la législation et de la réglementation foncières s'impose.
- Des **modes locaux de gestion durable des ressources naturelles** font encore aujourd'hui leur preuve dans certaines zones. C'est le cas des mises en défens (*agdal*) concertées de parcours asylvatiques et de ressources sylvopastorales, sous forme saisonnière ou de rotations annuelles, sous la supervision et le suivi par des instances de gestion désignées et contrôlées par les populations locales concernées. Au moment où l'on parle de gestion concertée et de cogestion, il serait souhaitable de promouvoir ces formes de gestion, ainsi que les greffages adéquats entre elles et les règles et normes de gestion moderne.

2 - Politiques et processus pour l'ARD-M

Politiques

Le panorama témoigne de la multitude d'actions de développement menées sur l'ensemble du territoire national. Le pays fait l'objet depuis les années 90 d'un nombre considérable d'initiatives et de réformes qui ne manquent pas d'atteindre les zones de montagne, dans un contexte de prise de conscience aiguë de la nécessité et de l'urgence de mise à niveau des politiques, des procédures et des mécanismes de leur mise en œuvre.

Dans la plupart des déclarations, des documents officiels et des études, des notions récurrentes apparaissent telles que la bonne gouvernance, la décentralisation, la déconcentration, la participation, le partenariat et la recevabilité. Il est également fait souvent état des déficits : cloisonnement entre structures, prédominance des approches mono sectorielles, chevauchement des missions et des responsabilités, multiplication au niveau central de commissions, de Conseils nationaux et de comités aux diverses échelles territoriales, mais sans pouvoir délibératif, insuffisance des mécanismes de concertation et de coordination au niveau local, rigidité des procédures d'affectation, d'exécution et de contrôle des budgets, implication insuffisante des populations dans certains programmes et faible présence de structures de proximité, insuffisance ou inadéquation des mesures incitatives d'amélioration de la productivité des ressources.

Néanmoins, il faut noter les mesures et les réformes juridiques, institutionnelles, administratives et financières prises durant ces dernières années à l'échelle nationale ou dans quelques secteurs, qui devraient remédier aux déficits constatés.

Par exemple, les réformes en matière de régionalisation et de décentralisation ; la délégation de prérogatives ministérielles aux *walis* et aux gouverneurs en matière d'investissements et d'assistance aux entreprises (création des centres régionaux d'investissement) ; les essais en cours de déconcentration budgétaire ; la délégation déconcentrée de budgets lors d'opérations telles que la lutte contre la sécheresse (2000).

Les programmes de Développement rural intégré (DRI) se réclament avec force des principes de décentralisation, de participation, d'intégration et de territorialisation énoncés par la Stratégie 2020¹⁸. Il

¹⁸ Cette stratégie formule les conditions essentielles d'ordre économique, institutionnel, financier et organisationnel d'un développement rural « humain » et « durable » en soulignant l'importance des conditions environnementales et sociales de ce développement. Parmi ces conditions figure aussi la prise en compte de niveaux territoriaux, dont des ensembles « agro géographiques » où la montagne est en bonne place. La Stratégie 2020 conçoit le développement rural intégré et territorialisé dans un cadre de décentralisation, de déconcentration, de partenariat, de responsabilisation des acteurs et

Il y a lieu de réserver une place spéciale à l'Initiative nationale du développement humain¹⁹ (INDH) lancée en mai 2005, qui cible à moyen terme (horizon 2010) une réduction drastique de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'exclusion dans les zones les plus démunies, dont les montagnes, en conformité avec les principes du développement humain et les engagements des « Objectifs du Millénaire ».

Il n'y a pas une politique de la montagne au Maroc, mais des tentatives d'élaboration qui n'ont pas abouti au stade actuel à une mise en œuvre concrète. En revanche, il y a des politiques pour l'agriculture et le développement rural. Certaines, tout en s'appliquant à l'ensemble du territoire, visent des composantes spécifiques, dont l'espace montagnard, d'autres s'appliquent indifféremment à l'ensemble des zones sans distinction spécifique. Dans les deux cas, la volonté d'intégration des dimensions environnementale, économique et sociale ne manque pas, conformément à l'esprit du Sommet de Rio, de l'Agenda 21 et de leurs prolongements actuels.

Il serait prétentieux, au vu de la prolifération des mesures, de leur niveau d'avancement différent, de modalités d'approche et de mises en œuvre différentes, de l'absence fréquente d'évaluations circonstanciées, de saisir leur impact réel sur les zones de montagne dans leur diversité sans études circonstanciées qui tiennent compte des diversités et singularités en présence.

Processus de mise en œuvre des politiques : quelques aspects et exemples

a . Trois caractéristiques majeures semblent marquer les processus de mise en œuvre des politiques

- **Première caractéristique** : dans le domaine **de l'agriculture et du développement durable** il n'y a pas eu jusqu'à présent de décision de portée nationale d'envergure.

La plupart des interventions ont lieu sous forme de programmes ou de projets, le plus souvent grâce à des financements extérieurs, dont on tire sûrement des leçons, mais qui s'achèvent avec l'épuisement de ces financements.

- **Deuxième caractéristique**, une **certaine indécision sur des questions cruciales**. On peut évoquer le cas des choix à effectuer sur le plan macro-économique dans le cadre de la globalisation, notamment pour ce qui est des céréales, denrées de base non compétitives. Faut-il continuer à les protéger ou faut-il des alternatives, et si oui, lesquelles ? Un autre exemple est celui des régimes de propriété et d'exploitation des terres.
- **Troisième caractéristique**, même lorsque les politiques ont des visions globales et cohérentes, il existe un **clivage important entre les principes annoncés et leur degré réel de mise en œuvre**. Cette caractéristique nous semble fondamentale dans le cas du Maroc, ce qui peut remettre en cause l'efficacité et la durabilité des actions²⁰.

de négociations contractuelles. Les Conseil et Comité interministériels du développement rural créés en 1999, bien que ne disposant pas de pouvoir délibératif, déploient des efforts pour mettre en œuvre une mise en cohérence des actions sectorielles, essentiellement par l'entremise du Fonds de développement rural.

¹⁹ Initiative royale considérée comme un « chantier de règne » (discours royal du 18 mai 2005). L'INDH se fonde sur les principes de développement humain proclamés par les Nations Unies pour soutenir des actions dans quatre domaines : « les activités génératrices de revenus, l'accès aux équipements et services sociaux de base, les actions d'animation sociale, culturelle et sportive, le renforcement de la gouvernance et des capacités locales ». Elle dispose d'un Fonds d'affectation spéciale alimenté par le budget public et les collectivités locales.

²⁰ Nous avons détaillé cette question dans un travail sur l'évolution des partenariats au Maroc. Cf. Herzenni Ab., déc.2004.

b . Des processus au rythme assez rapide dans certains cas et qui contribuent à la réalisation des objectifs

- Des **actions sectorielles gérées directement par une structure donnée**, en particulier lorsque le maître d'oeuvre est un établissement public (exemple de l'Office national de l'eau potable pour l'eau potable, l'Office national de l'électricité pour l'électrification rurale).
- Des **Fonds sectoriels d'affectation spéciale** institués avec des garanties de pérennisation du financement : exemples du Fonds du développement agricole consacré aux incitations à la mise en valeur agricole et à des subventions et du Fonds national forestier.
- Des **partenariats** engagés entre des **administrations** et des **associations**. Cette tendance, qui en est à ses premiers essais, semble prometteuse : exemple de l'alphabétisation, de l'éducation non formelle, d'actions de conservation et de développement des ressources naturelles mises en œuvre par des associations ou par des animateurs contractuels de l'administration.

c . Des difficultés entravent ou retardent les processus intersectoriels engagés par des instances à vocation transversale

Dans ces cas, le **soutien politique** est **peu affirmé** ou l'**arbitrage** nécessaire **fait défaut**. Il en est ainsi par exemple du Fonds du développement rural dont les modalités de mise en œuvre sont encore en discussion depuis sa création (1999) ; des efforts de coordination entre des programmes environnementaux de mise en œuvre des conventions internationales issues du Sommet de Rio. Il existe néanmoins des Fonds intersectoriels performants parce qu'ils émanent d'une volonté royale. Ce sont les cas cités des Fonds Hassan II (1996) et du Fonds d'affectation spéciale de l'INDH (2005).

d . Mise en œuvre limitée des mesures de décentralisation et de déconcentration

Même lorsqu'il y a une volonté de territorialisation, il n'y a pas de répondant au niveau local à la hauteur des ambitions proclamées. L'essentiel des moyens d'intervention, en particulier humains et financiers, demeure centralisés et le niveau de formation du personnel communal reste insuffisant.

e . Répercussions sur le développement des associations et des communautés locales

L'**ouverture** des administrations et des collectivités locales sur les associations est certaine depuis la promulgation des textes instituant le partenariat entre ces divers acteurs. Elle l'est encore plus avec l'INDH qui institue des comités où sont représentés les acteurs et opérateurs concernés aux divers niveaux territoriaux. Le défi actuel, pour l'INDH et les autres instances de développement social et humain, réside dans le renforcement institutionnel aussi bien des collectivités locales que des associations de développement local, des associations professionnelles et des coopératives, dans le sens de leur « autonomisation », afin qu'elles agissent en tant que partenaires à part entière, capables de gérer leurs propres affaires et de traiter directement par elles-mêmes avec leur environnement économique et institutionnel.

f . Questions de financement des actions de développement

Deux problèmes essentiels se posent :

- Des mesures d'**allègement des procédures budgétaires** sont en cours sous forme de déconcentration, de contrats programmes, de budgets programmes, de contrôle a posteriori. Il faudrait non seulement accélérer le processus, mais l'assouplir encore plus pour l'adapter aux caractéristiques des projets décentralisés (petite taille, budgets pluriannuels, flexibilité entre rubriques budgétaires)²¹.

²¹ Voir étude citée sur la mise en œuvre de la stratégie 2020, MADR, FAO, BM, avril 2005.

- Les actions de développement se déroulent dans la majorité des cas sous forme de programmes et de projets appuyés par des **financements extérieurs**, souvent limités dans le temps et ne garantissant pas la maintenance des réalisations, encore moins leur reproduction ou leur extension. Il en sera ainsi tant que les budgets ne seront pas internalisés dans le budget public ou en tout cas alimentés régulièrement à l'instar de certains fonds d'affectation spéciale.

3 - LE PABVOL (Projet pilote d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakhdar)

Généralités sur le projet et son territoire

L'intérêt pour l'aménagement des bassins versants au Maroc traduit l'importance accordée par les pouvoirs publics à la conservation des sols et des eaux. L'expérience et les réflexions menées pendant plusieurs décennies ont abouti au **PNABV (Plan national d'aménagement des bassins versants, 1998)**, porteur d'une nouvelle approche des interventions. Il s'agit d'assurer la gestion durable des ressources naturelles dans les bassins versants (et donc réduire l'envasement des barrages) et d'améliorer les conditions de vie des populations locales.

Pour ce faire, deux conditions majeures, concomitantes, sont énoncées : (i) **substituer** à la planification impérative, « qui travaille à grande échelle et sur une courte période, une planification stratégique à petite échelle et sur une longue période », (ii) **institutionnaliser** les procédures de **participation** aux divers niveaux territoriaux : au niveau national, par la création d'un comité national d'aménagement des bassins versants, au niveau régional et de la zone d'action des projets, des comités de direction et de gestion, et au niveau local, des comités locaux chargés d'élaborer les contrats d'aménagement et de veiller à leur bonne réalisation. La mise en œuvre adéquate de cette stratégie suppose une décentralisation effective et l'implication des populations concernées dans un cadre contractuel, ainsi que des mécanismes d'engagement, d'exécution et de contrôle budgétaires plus flexibles.

L'ensemble des composantes de cette stratégie est appelé à être testé à petite échelle dans le cadre du **PABVOL**, dans la **vallée de l'oued Lakhdar**, afin qu'il soit reproduit à plus grande échelle en cas de succès. Ce bassin a été choisi parce qu'il figure parmi les priorités du PNABV, étant classé parmi les bassins à risques érosifs les plus élevés (3ème sur la liste des priorités après deux bassins du Rif, au nord du pays, où sont lancés également des projets).

Aperçu sur la durée et le coût du projet (1994 – 2004)

Le projet, dont les premières études préparatoires ont commencé en 1994, a démarré en décembre 1998 et devait durer 5 ans. Il a été financé par l'Etat marocain et la Banque mondiale (BM), avec la participation en main d'œuvre valorisée des populations de la zone du projet. Suite à l'évaluation à mi-parcours, en juillet 2003, il a été décidé de réduire le prêt bancaire de 10 millions de DH et de prolonger la durée du projet d'une année. Il a été clôturé fin décembre 2004.

Financement	Coût (millions de DH)	Observations
Budget de l'Etat	13,6	
Banque mondiale	38	Réduit à 28 M. sur accord entre la Banque mondiale et l'Etat marocain
Participation des populations	3,9	
Total	55,5	45,5

**Plan de Situation
(Site Internet Earthgoogle)**



**Zone du Projet PABVOL
(Site Internet Earthgoogle)**



Situation de la zone et population

Le bassin versant de l'oued Lakhdar en amont du barrage Hassan 1°, situé dans la province d'Azilal (Haut Atlas central), occupe une surface de 166 700 ha.²² La population des 4 communes rurales sises dans le bassin était de 55 000 habitants en 1994 et de 63 500 en 2004. La population concernée par le projet représente 22% du total et les *douars* 18%.

Le taux de croissance est supérieur à la moyenne nationale globale (1,4%) et représente près du triple de la moyenne nationale rurale (0,6%). C'est un indice important de maintien de la pression sur les ressources naturelles.

Les populations de la zone du projet sont parmi **les plus pauvres et les plus vulnérables, non seulement de la province, mais de l'ensemble du pays**. L'indice de développement humain demeure très faible même s'il est supérieur à la moyenne provinciale grâce aux gros efforts de scolarisation de ces dernières années. En revanche, l'indice de développement social demeure très bas en raison de l'enclavement de la plupart des *douars* et des faibles taux d'électrification et d'alimentation en eau potable.

Données physiques

La haute montagne domine dans le bassin. 77% de la surface est au-dessus de 1000 m. Le relief est en général escarpé et des sommets se trouvent entre 3000 et 4000 m au sud de la zone. Les formations sont en général peu perméables et présentent une forte tendance à l'érosion. La pluviométrie moyenne varie entre 500 et 1000 mm selon l'altitude, avec une forte irrégularité inter et intra annuelle.

Le bassin peut être subdivisé en deux grands ensembles :

- L'ensemble de haute montagne, d'altitude supérieure à 2000 m, au sud de la zone. Les pentes sont très fortes et les vallées, très encaissées, sont cultivées en irrigué. La végétation est composée de matorrals (jachère forestière) dégradés.
- La moyenne montagne et les plateaux, au nord et nord-ouest de la zone, caractérisée par des pentes fortes et des vallées encaissées. Les sols en pente sont en grande partie superficiels et caillouteux et sont parfois mis en culture. La végétation naturelle est formée de matorrals denses à clairs et les fonds de vallée sont cultivés en irrigué et en sec.

Occupation des terres

Les terres de culture n'occupent que 20% de la surface (33 660 ha), dont 13 000 en sec et 15 000 sous forêt (matorrals) ! La forêt dense n'occupe que 8% des terres, les parcours 35%. L'importance des cultures sous forêt témoigne de la forte pression anthropique sur le milieu naturel.

Le poids de l'érosion dans le bassin

La carte d'érosion et le classement des terres font ressortir que les secteurs où des mesures de lutte contre l'érosion s'imposent représentent 52% de la surface totale du bassin (87 000 ha).

Le taux d'envasement du barrage Hassan 1° est de 2,87 m³ par an, trois fois supérieur (1750 m³/km²) aux prévisions initiales en raison de dégradations bien plus fortes que les résultats des calculs retenus à l'origine du projet (504 m³/km²). Les analyses entreprises montrent que les principales sources de sédiments couvrent près de 17 000 ha, où les interventions sont particulièrement urgentes, dont 11 000 situés dans deux communes (Aït Abbès et Ouaoula).

²² La plupart des données sont reprises des documents de travail du rapport d'achèvement du projet, Haut commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification (HCEFLCD) et Direction provinciale de l'agriculture, 2005, et du rapport d'évaluation de la Banque mondiale, 1995.

L'objectif du projet

L'objectif du projet est de « **tester, sous forme de projet pilote, des approches participatives pour l'amélioration de l'utilisation et de la productivité de la terre et de la gestion des ressources naturelles dans les zones de montagne** ». Il est conçu comme une application des conclusions et recommandations du PNABV pour une approche susceptible d'atteindre les objectifs fixés en termes de gestion durable des ressources naturelles, d'amélioration des conditions de vie et d'augmentation des revenus.

Le projet, de par son caractère de test, s'appliquerait seulement à quelques parties du bassin parmi celles requérant des interventions urgentes de conservation des eaux et des sols. Les zones prioritaires ont été choisies dans quatre communes traversées par le Lakhdar et ses affluents. 40 douars devaient participer au projet avec 13 000 habitants couvrant 30 000 ha, soit 22 % de la population et 18 % de la surface des communes concernées.

Les actions devaient être menées sur la base de **plans de développement** de *douars* établis en concertation avec chaque *douar* et validés dans le cadre de contrats programmes définissant les responsabilités de chaque partie prenante. Outre la concertation et la contractualisation avec la **population**, cette dernière doit **participer aux coûts**, la plupart du temps en nature, en guise d'engagement tangible dans la réalisation du projet.

Le projet devait apporter de la sorte la preuve de la **faisabilité de l'approche participative** dans le cadre des activités ordinaires des services techniques, en particulier en matière de gestion durable des ressources naturelles et de décentralisation et responsabilisation des populations.

Les **indicateurs de performance** du projet devaient être : la participation communautaire, traduite par le fonctionnement de comités actifs de *douars* et la participation aux investissements ; la gestion améliorée des ressources naturelles (accroissement du couvert végétal, traitement contre l'érosion) ; l'amélioration de l'utilisation de la terre et l'accroissement des revenus des cultures et de l'élevage.

Les résultats attendus et les activités prévues

Le cadre logique énonce 6 résultats attendus au terme du projet, leurs indicateurs de performance et leurs hypothèses de réalisation. Les résultats sont ainsi énoncés : la population est organisée pour une gestion durable des ressources naturelles ; les mesures de lutte contre l'érosion sont exécutées ; l'utilisation des terres irriguées et *bour* (pluviales) est améliorée ; la gestion forestière est améliorée ; des infrastructures supplémentaires (pistes et eau) ont été mises en place ; des compétences ont été acquises et peuvent être reproduites dans la gestion participative des ressources naturelles.

Les activités prévues ont été regroupées en trois composantes : gestion des ressources naturelles, infrastructures socio-économiques et renforcement institutionnel.

Degré de réalisation de l'objectif

Participation active de la population locale : En règle générale, la population a bien adhéré à l'approche participative du projet. Il était prévu de réaliser 40 Plans de développement de *douar* (PDD) dans 40 *douars*. 26 PDD ont été réalisés en fait car certains douars se sont regroupés en conformité avec leur mode d'organisation propre. La population touchée est sensiblement la même que celle prévue (plus de 14 000 pour les 13 000 prévus).

26 comités de douars (CD) informels se sont créés durant le processus de PDD. 16 parmi ces comités se sont transformés en associations de développement locales (ADL) agréées dans le cadre de la loi en vigueur et acquièrent de ce fait la personnalité morale et l'autonomie financière. A la fin du projet, 9 ADL disposent d'un compte en banque et des femmes siègent au conseil d'administration de 7 ADL, ce qui est une innovation dans un contexte de séparation traditionnelle des sexes.

L'adhésion des populations a été telle que des ADL et des CD ont pris des initiatives hors du cadre du projet. Par exemple, 7 ADL ont engagé des actions génératrices de revenus avec l'appui d'une ONG, de l'Agence de développement social et de l'équipe du projet. En outre, 2 ADL ont été créées par effet d'entraînement dans le voisinage de la zone du projet et demandent des appuis pour le développement de leurs propres zones.

L'association au projet des conseils communaux a été positive dans l'ensemble. Néanmoins, ils étaient en retrait sensible en raison en particulier de leurs manques de moyens. Il est difficile de savoir au stade actuel à quel point ils seraient favorables à des améliorations en zones de parcours et de forêts à usage collectif, aspects peu abordés par le projet.

Amélioration des revenus des cultures et de l'élevage, et activités génératrices de revenus : Le projet a prévu l'intensification de 750 ha de cultures irriguées et 200 ha de terres *bour*. Les travaux de réhabilitation des équipements de petite irrigation sont à l'origine de l'extension de surfaces de céréales, de fourrage et de l'arboriculture (pommiers, noyers) et de la hausse des rendements. Des efforts ont concerné également les terres *bour* (céréales, oliviers et amandiers). Il en est de même pour l'élevage grâce à l'introduction de races performantes de petits ruminants. En outre, 400 femmes ont bénéficié d'un appui à des activités génératrices de revenus : apiculture, cuniculture et artisanat. Le désenclavement grâce à la construction des pistes devrait faciliter les approvisionnements et la commercialisation des produits locaux et donc être également à l'origine de l'amélioration des revenus.

Accroissement du couvert végétal : Cet accroissement est estimé par les enquêtes sur l'impact du projet (premier semestre 2005) à 4% à l'amont du bassin, à 16% à mi-pente, où se trouvent le plus de ravines, et à 11% à l'aval sur les zones les plus proches du barrage. Ces résultats semblent corrects par rapport aux prévisions. Même s'ils sont limités à des surfaces réduites, de par leur caractère démonstratif, ils seraient concluants aux yeux des populations quant à l'intérêt des traitements anti-érosifs.

4 - Analyses des Opportunités, Menaces, Forces et Faiblesses du PAVDOL

Opportunités du contexte du projet

Opportunités politiques et institutionnelles

- **Un contexte international et national favorable au développement rural et à la gestion durable des ressources naturelles** : les déclarations et conventions internationales sur la protection de l'environnement et le développement durable ont été ratifiées par le Maroc qui en fait des priorités nationales.
- **L'Initiative nationale du développement humain (INDH), outil privilégié de lutte contre la pauvreté et de développement humain** : les zones de montagne étant parmi les plus pauvres du pays en constituent l'une des principales cibles.
- **Des dispositions juridiques et institutionnelles importantes en faveur de l'amélioration des mesures de décentralisation et de déconcentration.**
- **Des mesures favorables aux actions de développement agricole et rural durables.**

Opportunités de participation

Une ouverture prometteuse sur la société civile grâce à la promotion des partenariats ; par exemple, la nouvelle Charte communale prévoit des partenariats entre les communes et les associations dans divers domaines du développement local.

Opportunités techniques

Une réflexion en cours sur la réorganisation des services extérieurs du Ministère de l'agriculture : elle vise de meilleures performances dans l'action des Direction provinciale de l'agriculture (DPA) et des Offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA) ainsi que des Centres de travaux agricoles (CT) et Centres de mise en valeur agricole (CMV) qui devraient être, en tant qu'antennes de proximité, les fers de lance de l'approche participative et décentralisée du ministère.

Opportunités de mobilisation financière

Des propositions d'amélioration des systèmes de financement et des modes d'exécution des budgets publics : par exemple, des expériences sont en cours en matière de déconcentration budgétaire, de globalisation, de programmation pluriannuelle et de contrôle a posteriori des dépenses.

Menaces

Aspects politiques et institutionnels

- **Lenteur de la mise en œuvre des dispositions internationales et nationales en faveur des zones pauvres et particulièrement de la montagne** : par exemple, les propositions de stratégie de développement de la montagne ont été formulées à l'occasion de l'année de la montagne, mais jusqu'à présent elles sont en suspens.
- **Des moyens qui demeurent insuffisants pour une mise en œuvre efficace des mesures de décentralisation et de déconcentration** : la décentralisation souffre de l'insuffisance des moyens humains et financiers aux diverses échelles territoriales. En outre, le cloisonnement des services et de l'affectation budgétaire témoigne d'une forte dépendance par rapport à l'échelle centrale qui constitue un frein sérieux aux efforts de coordination aux diverses échelles territoriales.
- **Des efforts laborieux d'intégration des actions de développement** : la création du Secrétariat d'Etat chargé du développement rural et des conseil, comité et fonds interministériels de développement rural est encore trop récente pour en apprécier l'efficacité et l'impact. Les conseil et comité n'ont pas un pouvoir délibératif et les financements restent limités, bien qu'en progression tout de même, mais trop lente.

Aspects techniques

- **Insuffisances dans l'organisation des filières de production.**
- **Des recommandations essentielles sur la question foncière ne sont pas mises en œuvre** : les mesures de sécurisation foncière requièrent des dispositions juridiques d'apurement des régimes de propriété et d'exploitation des ressources qui ne peuvent être prises dans le contexte actuel qu'à l'échelle nationale.
- **Indécision en matière de réorganisation des services extérieurs du Ministère de l'agriculture.**

Aspects de mobilisation de financements

Des problèmes de mobilisation de financements et d'exécution des budgets : les programmes et projets continuent de dépendre fréquemment de l'extérieur (coopération internationale, multilatérale et bilatérale), sans garantie de prolongation à leur clôture. Les expériences de déconcentration budgétaire en sont à leur début.

Points forts

Aspects politiques et institutionnels

Une **convergence des objectifs** du projet avec ceux du PNABV et plus largement avec les priorités nationales telles qu'elles sont exprimées dans les divers documents de stratégie du développement rural, de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Aspects participatifs

- Une innovation déterminante dans les rapports entre l'Administration et la population : l'**ouverture** d'un processus ininterrompu de **dialogue** et de **concertation** avec les populations, les élus locaux et les autres parties prenantes (ONG locales et nationales, établissements publics, communes rurales, etc.).
- Un **début d'autonomisation des populations** : institutionnalisation de comités de douars informels sous forme d'Association de développement local (ADL), émergence d'un nouveau profil de leaders locaux, implication des femmes et des jeunes dans les activités.
- De **nouvelles initiatives** des populations et de l'équipe du projet, y compris hors projet : réalisations propres aux populations, partenariats entre ADL - ONG locales - ONG nationales – établissements publics de financement (Agence de développement social, etc.).

Aspects techniques

- Un montage du **projet préparé avec soin** et prévoyant des moyens substantiels pour le renforcement institutionnel, la recherche-développement, la formation et le suivi évaluation.
- Une **équipe de projet soudée et volontaire** qui a assuré la continuité du travail malgré les changements fréquents à la tête de la DPA et du projet.
- Une **flexibilité** dans la mise en œuvre du projet, tenant compte du rythme spécifique du processus de décision des communautés locales et de celui du déroulement du projet (prolongation d'une année et réduction des crédits en fonction des possibilités d'absorption réelle du projet).
- Une équipe de projet en situation d'**apprentissage continu** : approche participative, capacités de négociation, formation technique, impulsion de partenariats et d'initiatives nouvelles.

Les insuffisances du projet

Aspects politiques et institutionnels

- Les **déficits de la coordination** technique et administrative dans un esprit de décentralisation et de déconcentration aux échelles nationale, provinciale et locale (l'échelle régionale n'a pas été prise en compte dans le projet).
- La réalisation d'activités sans recours au cadre juridique et institutionnel existant : textes et dispositions réglementaires (Cf. Code des investissements agricoles et textes d'amendements, loi 33/94 sur les terres *bour*, loi de 1990 sur la Petite et moyenne hydraulique). Cette option visait bien entendu la souplesse et la célérité dans les actions, mais quid de la pérennité et des possibilités de reproduction ou d'extension ?
- Quelques initiatives sans recherche de garanties de la durabilité : exemple des activités génératrices de revenus AGR.
- La **législation** et les **procédures** invoquées dans certains cas freinent l'action du projet. Exemples des travaux de défense et restauration des sols, et du choix de sites d'aménagement concerté de massifs forestiers qui écartent en bonne partie les terrains domaniaux et collectifs alors qu'ils constituent la majeure partie des ressources naturelles dans la zone.
- Le **déficit d'intégration** des actions qui touche en particulier les ressources naturelles, ne peut être résolu sans actions juridique et administrative de sécurisation foncière. Le problème actuel essentiel de la zone du projet est que ce dernier est officiellement achevé depuis décembre 2004. Quelques actions se poursuivent dans le cadre des activités de la DPA mais elles sont limitées faute de budget suffisant. L'équipe du projet s'est dispersée. On déplore cette rupture alors que, de

l'avis général, le projet commençait à atteindre son régime de croisière. L'équipe du projet avait formulé des propositions de mesures de consolidation du projet (début 2005). Des intentions de reprise des actions ont été formulées par l'Administration mais n'ont pas encore été concrétisées. Il faut rappeler que le PABVOL était considéré comme simple projet pilote devant être relayé par un projet en vraie grandeur et de longue durée conformément au principe du PNABV : « une planification stratégique à petite échelle et sur une longue durée ».

Participation

L'une des manifestations du déficit d'intégration réside dans le choix des *douars* et *sous douars* comme interlocuteurs principaux du projet, alors que les communautés locales peuvent être de dimension plus large dans la zone en raison de l'exploitation collective, basée sur des pratiques coutumières, des forêts et des terres de parcours.

Aspect technique

Les déficits d'intégration des actions de formation, de recherche-développement et de suivi évaluation.

5 - Quels enseignements tirer du projet

- Le projet témoigne de **la pertinence du choix d'objectifs de développement durable** intégrant l'amélioration des conditions de vie et des revenus, et la gestion durable des ressources naturelles. Un tel choix s'impose plus particulièrement en zone de montagne où les ressources naturelles constituent une source de vie essentielle pour les populations locales, mais doivent être sauvegardées, voire réhabilitées, étant donné les cas fréquents de surexploitation.
- Les réalisations du projet pilote témoignent de **la pertinence et de l'efficacité de l'approche participative**, de la possibilité de sa reproduction, voire de sa généralisation :
 - Cette approche est applicable par **des employés de l'Administration** (l'équipe du projet).
 - Elle est source de **de promotion et d'autonomisation** des populations locales.
 - Elle est source de **renforcement du capital humain et du capital social** : apprentissage continu des populations, des conseillers communaux et des autres acteurs concernés.
 - Elle crée **une dynamique de changement**, notamment dans les attitudes et les comportements : une grande ouverture au dialogue et à la concertation, le sentiment renforcé d'une identité, la combativité plutôt que la résignation, le partenariat plutôt que l'assistanat. Et pour quelques leaders, la prise de conscience de **la nécessité de sauvegarder les ressources naturelles**.

L'approche participative est une méthode. Si elle est bien appropriée et généralisée, elle peut devenir un trait de culture. Néanmoins, elle ne remplace pas les stratégies, les programmes et les procédures. Elle constitue l'un des outils de leur mise en œuvre.

- Une **reproduction de l'expérience en vraie grandeur** requiert des **conditions essentielles** :
 - Des **équipes pluridisciplinaires**, hommes et femmes, stables tout au long de la vie du projet.
 - L'implication et **la responsabilisation d'organes de coordination et de suivi** (comités, commissions) à l'échelle nationale et aux échelles territoriales.
 - **L'implication aux niveaux provincial et local** des administrations, des établissements publics, des corps élus, des associations professionnelles et de développement, du secteur privé et de toute autre instance concernée. Cette démarche suppose une coopération constante entre les parties prenantes.
 - La prise en compte, dans les études préparatoires des projets, **d'identités pertinentes des communautés locales**, non seulement au niveau de *douars*, mais selon les configurations sociales réelles, lesquelles sont en étroite liaison avec les formes de moyens d'existence en

- présence. En zone de montagne, ces dernières sont fondées sur des modes de production agrosylvo-pastoraux et sur l'émigration temporaire.
- Les études préparatoires constituent une base essentielle de **détermination des unités socio territoriales** pertinentes, objets des plans de développement. **La gestion des ressources naturelles doit faire l'objet de négociations et de contrats en même temps que les autres volets du développement** et les décisions retenues doivent figurer dans des conventions cadres.
 - L'adoption d'une telle démarche requiert **des ressources humaines compétentes** dans les domaines de l'animation, de la communication, des négociations, de la gestion des conflits ainsi que le temps nécessaire, adapté au rythme souvent long du processus de décision des communautés locales.
 - L'intégration poussée, facteur de synergie avec les réalisations physiques du projet, de **la formation continue** dans les divers domaines requis, y compris l'approche participative, utile non seulement au niveau local mais aussi aux autres échelles territoriales ; des **essais démonstration**, de la **recherche** et du suivi évaluation, avec l'appui d'équipes certifiées dans leur domaine de compétence. **Le suivi évaluation** doit être considéré comme un impératif intrinsèque au fonctionnement des projets.
 - La question **des procédures d'engagement, d'exécution et de contrôle des dépenses budgétaires** est primordiale. A défaut d'une décentralisation, d'une déconcentration ou de délégations de crédits, un assouplissement des procédures et leur adaptation à l'approche participative sont indispensables.

6 - Recommandations

Au niveau national

Processus politique et institutionnel

- Rappeler **l'intérêt de la mobilisation nationale** comme facteur d'accélération de l'exécution des décisions, à l'instar de l'INDH. Introduire dans ce cadre un **ciblage spécifique des zones** les plus défavorisées : les montagnes, les oasis et les zones pré désertiques.
- **Renforcer le Fonds de développement rural et les prérogatives des Conseil et Comité interministériels** du développement rural.
- Capitaliser les expériences, élaborer les référentiels et procéduriers afin d'engager des projets spécifiques de **coordination**.
- **Comparer les diverses formes d'organisation et de gestion des projets** de gestion des ressources naturelles, d'aménagement et de développement de bassins versants.²³ Les comparaisons pourraient s'étendre à d'autres types de projets en zones de montagne ou dans d'autres zones. Un éclairage pourrait être apporté de la sorte aux choix du (ou des) mode(s) de gestion les plus appropriés.²⁴ Parmi les scénarii possibles, celui de la délégation de gestion dans un cadre de **partenariat public privé** mérite d'être examiné, étant donné les restrictions du budget public de fonctionnement, les déficits en compétence aux échelles locales et les difficultés de redéploiement du personnel qualifié à ces niveaux.
- Amender la loi 33/94 sur les Projets de mise en valeur du *bour* pour l'adapter aux conditions de la montagne.

²³ Par exemple, gestion confiée à des contractuels (projet Tessaout) ; à une ONG (projet Msoun) ; responsabilisation d'un chef de projet autonome avec son équipe (projet Tazekka et Tafra) ; projet confié à un CT (projet Sidi Driss) ; à une DPA avec équipe spéciale de gestion (PABVOL) ; à une DPA dans le cadre des activités des services existants.

²⁴ Voir travail dans ce sens placé plus largement dans le contexte institutionnel du pays sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020, MADR, FAO, BM, 2005.

- Reprendre le dossier de la **Stratégie pour le développement de la montagne** (2002). Parmi ses recommandations figure la promulgation d'une **loi sur la montagne**. L'expérience du Maroc montre que les progrès dans le développement sont d'ordre sectoriel. Plutôt que d'attendre que toutes les conditions soient remplies au niveau national pour promulguer cette loi, il est plus indiqué de cibler à court terme le secteur de la montagne, à l'instar du processus qui a conduit au Code des investissements agricoles (1969) pour le développement de la grande hydraulique ou de la loi relative à la Petite et moyenne hydraulique. (1990). La loi sur la montagne devrait inclure les fondements non seulement institutionnels mais aussi économiques et financiers d'une politique de la montagne.

Processus participatif

- **Accélérer la mise en œuvre effective des mesures de décentralisation**, de déconcentration administrative et budgétaire, de coordination locale inter et intra sectorielle, de promotion des associations, coopératives et communautés locales.

Processus technique

- Etablir **l'état des lieux des zones de montagne** et la **mise à jour des données** les concernant, sachant que les diversités locales sont au moins aussi importantes que les tendances générales (diversité agro écologique, systèmes de production, régimes de propriété et d'exploitation des ressources, systèmes de gestion sociale des ressources, activités para agricoles et non agricoles, niveaux de pauvreté, densité et croissance de la population, poids de l'émigration, relations urbain rural, l'inégalité d'accès aux ressources, viabilité sociale, spécificités culturelles, etc.). Elaborer un **atlas** évolutif sur la base d'un zonage approprié et un tableau de bord de suivi.
- Au plan macro-économique, établir des **scenarii de réduction progressive de la protection des céréales** (tendance vraisemblable des prochaines années), de mise en place de cultures de substitution et de leurs effets sur l'économie, les ressources naturelles, la viabilité sociale en zones de montagne.
- Examiner les **effets d'une réforme des régimes de propriété** et d'exploitation des ressources naturelles.
- **Mieux connaître** l'émergence en cours de la **société civile**, son potentiel et ses besoins en rapport avec les mesures de déconcentration, de décentralisation et de territorialisation intersectorielle des actions, et l'évolution des communautés rurales dans ce contexte.
- **Suivre la nouvelle génération de projets de développement rural intégré** et en tirer les leçons en matière d'intégration des actions de développement, de coordination, d'appui aux collectivités territoriales et d'autonomisation des communautés locales.
- Etant donné les déficits en compétences au niveau local, **renforcer les capacités** en matière de décentralisation, de déconcentration et d'autonomisation **des composantes de la société civile**, en particulier les associations et les communautés locales, par la formation permanente et l'assistance technique d'équipes itinérantes compétentes.

Processus de financement

- Mettre en application les **formules de financement les plus appropriées** à une politique de la montagne à long terme.

Au niveau de la zone du projet

- Considérer qu'il est urgent de **reprendre l'initiative dans cette zone** où la population et son environnement institutionnel (administration, ONG, entrepreneurs) sont en attente après la clôture du projet, ce qui correspondrait aux intentions de départ.
- Instaurer la **coordination aux diverses échelles territoriales** sous l'impulsion des Conseil et Comité interministériels du développement rural, du HCEFLCD et du Ministère de l'agriculture et du développement rural. Plus généralement, adopter au minimum les principes de gestion retenus dans les programmes de Développement rural intégré *bour*, forêts et petite et moyenne hydraulique.
- Engager une formule de **co-gestion d'un nouveau projet** couvrant l'ensemble de la zone par la Direction provinciale de l'agriculture et le Service provincial des eaux et forêts, dans le cadre des services existants, avec autant que possible la réintégration de l'ancienne équipe du PABVOL dans le personnel du projet.
- **Identifier les unités socio territoriales pertinentes** selon les spécificités des écosystèmes et des modes d'organisation sociale en présence afin d'intégrer l'ensemble des terroirs (en particulier forêts et parcours) dans la préparation concertée des plans de développement et des conventions d'aménagement, de développement et de gestion durable des ressources naturelles.
- **Engager les partenariats nécessaires** entre les services techniques concernés, les communautés locales, les conseils communaux, les associations professionnelles, les associations de développement et le secteur privé.
- Intégrer dans les concertations relatives aux plans et conventions les **modalités de sécurisation foncière**, y compris le cas échéant une co-gestion Administration - populations des ressources naturelles, selon des formules contractuelles à déterminer d'un commun accord.
- Dans l'immédiat, utiliser le reliquat du budget consacré à la formation et à l'assistance technique pour la **poursuite de l'action d'aménagement concerté de deux massifs forestiers**. En faire une action de recherche-développement-formation et de suivi évaluation, en particulier sur les modes de co-gestion des ressources naturelles, en vue de l'ériger en site de démonstration.

VIII – Evaluation de politiques ADRD-M au Liban: Développement territorial participatif et négociés (DTPN) dans les territoires de montagne

1. Introduction

Le Ministère libanais de l'agriculture a réalisé, entre mai et juin 2006, une série d'activités pilotes destinées à lancer les approches basées sur le développement territorial participatif et négocié (DTPN) dans quatre différentes zones de montagne. Ces activités ont été mises en oeuvre dans le cadre du projet du fonds fiduciaire unilatéral (FFU): « Assistance au recensement général de l'agriculture », basé sur une territorialisation du Liban²⁵ et sur le lancement d'un processus de décentralisation à travers l'engagement de la société civile.

Le projet FFU, assisté par le Service des institutions rurales et de la participation de la FAO, a mobilisé une équipe de projet et des animateurs locaux pour lancer les approches DTPN en les adaptant aux conditions locales.

Le CIHEAM-IAM de Bari, point focal régional pour le projet ADRD-M, a recruté un consultant libanais pour assister l'équipe du projet et les animateurs locaux dans la mise en place du processus de DTPN et pour évaluer les principaux points forts et points faibles pour de prochaines étapes du DTPN, qui prendraient en compte les principes de l'ADRD et les spécificités des montagnes.

L'ensemble de ces activités constituera, pour le Ministère libanais de l'agriculture, pour le Service des institutions rurales et de la participation/FAO et pour le projet ADRD-M, une base de discussion et de promotion des nouveaux processus de DTPN dans les zones de montagne du Liban et appuiera les mécanismes politiques de décentralisation. De plus, ces activités pourraient activer un débat à l'échelle méditerranéenne sur les mécanismes de décision politique pour la mise en oeuvre de l'ADRD-M et des moyens d'existence durables dans les zones de montagne.

Il convient de noter que la plupart des zones couvertes par l'étude ont été soumises à d'intenses bombardements durant l'été 2006, ce qui a déterminé un certain nombre de changements – à tous les niveaux et dans tous les secteurs – qui ne figurent pas dans le présent rapport. Le processus actuel de reconstruction des régions touchées pourrait et devrait fortement bénéficier de cette expérience, l'approche DTPN s'avérant très utile pour la planification de l'avenir de ces zones.

2. Les montagnes du Liban

Données géographiques

En dehors de son étroite zone côtière, le Liban est un pays essentiellement montagneux qui couvre un total de 10 452 km², avec une bande côtière fortement urbanisée, la plupart des zones rurales se situant dans les montagnes. La topographie du pays est caractérisée par le Mont Liban et les chaînes de montagne de l'anti-Liban qui s'étendent parallèlement à la côte et sont séparées par la vallée de la Beqaa.

La situation écologique du Liban est largement déterminée par la topographie et varie selon l'altitude et l'exposition. Le spectre climatique va du climat méditerranéen le long des côtes et des chaînes de montagne de moyenne altitude, à un climat aride/sous désertique dans les plaines du nord, en passant par un climat alpin ou de montagnes méditerranéennes sur les pentes les plus élevées.

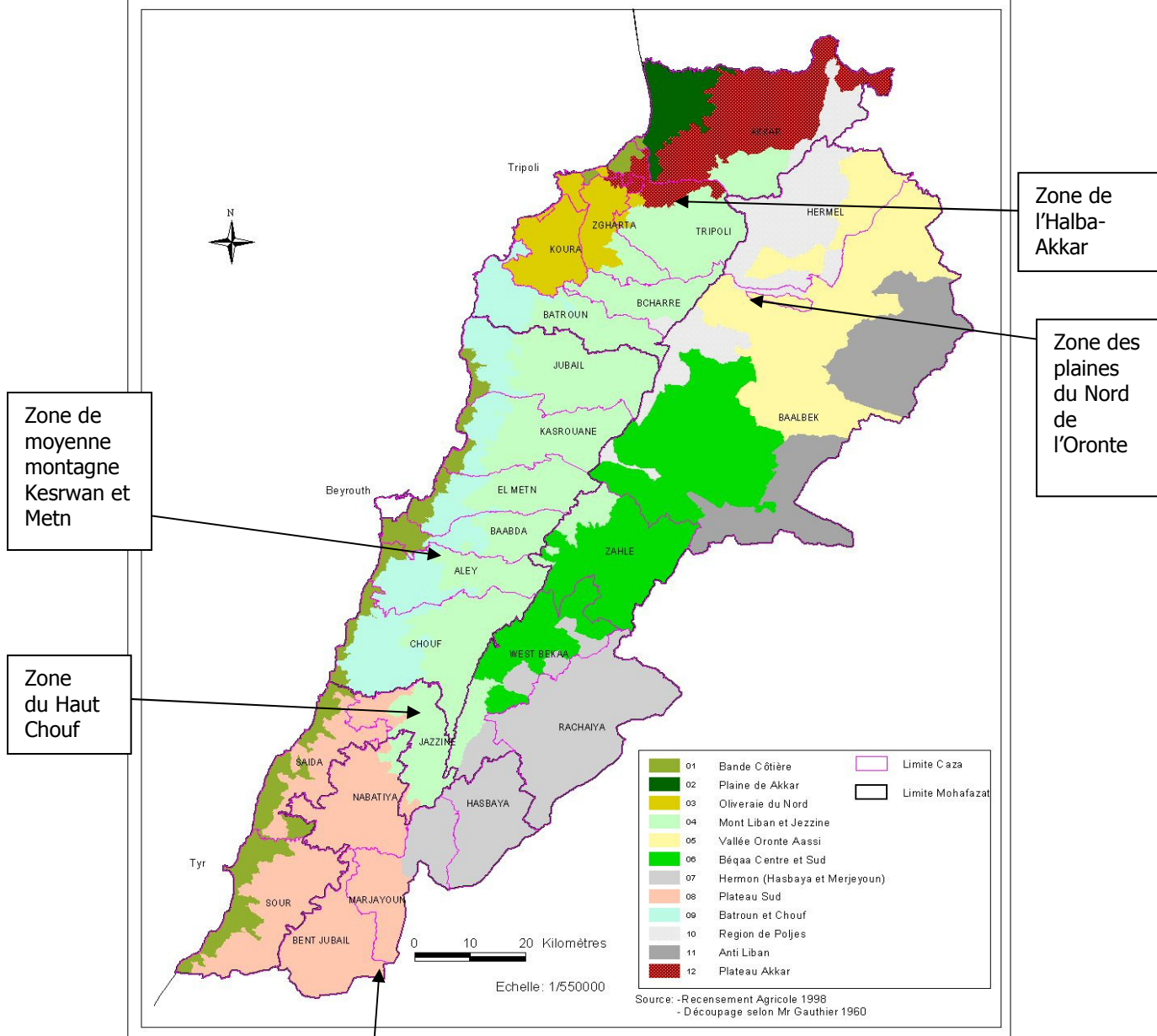
L'essentiel des précipitations intervient entre novembre et mars. Les précipitations annuelles moyennes sur la zone côtière s'échelonnent entre 700 et 1000 mm. La partie centrale du Mont Liban reçoit jusqu'à

²⁵ Le Liban a été divisé en 40 zones agricoles homogènes.

Carte du Liban indiquant les territoires dans lesquels des démarches DTPN ont été initiées

Ministère de l'Agriculture
 Direction des Etudes et de la Coordination
 FAO / Projet de Recensement Agricole

Zones Agro Climatiques du Liban



Zone de l'Halba-Akkar

Zone des plaines du Nord de l'Oronte

Zone de moyenne montagne Kesrwan et Metn

Zone du Haut Chouf

Zone de Hasbaya-Marjeyoun

1600mm par an. Dans la vallée de la Beqaa, les précipitations s'échelonnent entre 200 mm dans la partie nord à 800 mm dans la zone sud. L'anti-Liban reçoit de 600 mm à 1000 mm sur le Mont Hermon.

Les montagnes libanaises se différencient par leur altitude dans les zones thermo méditerranéenne, UE méditerranéenne, supra méditerranéenne et oroméditerranéenne. Ces zones vont d'une ceinture de maquis et de garrigue persistants aux forêts à feuilles caduques et à la végétation d'épineux nains typique des zones alpines et subalpines.

Propriété de la terre

Au Liban, la propriété des terres est équitablement répartie entre le secteur privé, le secteur public et les communautés religieuses, en vertu de divers systèmes fonciers. Toutefois, le cadastre n'est pas toujours actualisé et les superficies et limites de propriétés ne sont pas toujours clairement établies. Cela est particulièrement vrai dans les zones rurales isolées et les zones de montagne.

Les utilisateurs des terres n'en sont pas toujours les propriétaires. Le système est régulé par la coutume et des pratiques de locations, d'usufruits et d'accords. Les travailleurs forestiers, les agriculteurs, les sociétés rurales privées ou les pasteurs peuvent être autorisés à utiliser l'espace en vertu de ces systèmes d'usage.

Activités

a. Agriculture et foresterie

A l'exception de quelques importantes zones agricoles dans les zones côtières et les zones de faible altitude, l'essentiel de l'agriculture et des forêts est concentré dans les zones de montagne et dans la vallée de la Beqaa, la bande côtière étant fortement urbanisée.

Le Liban est un grand importateur alimentaire ; pourtant, sa production de fruits, de légumes et de volaille est supérieure à la consommation locale et pourrait contribuer à un renforcement des exportations. L'ouverture des marchés arabes et les accords de libre échange existants auront sans doute une influence sur cette production en permettant l'importation de fruits et de légumes meilleur marché en provenance des pays voisins.

La main d'oeuvre agricole moyenne est aujourd'hui d'environ 9%, avec de fortes variations régionales, allant jusqu'à plus de 20% dans la Beqaa.

Les agriculteurs des zones rurales et des zones de montagne ont besoin de renforcer leurs capacités pour améliorer leurs pratiques agricoles et développer de nouvelles pratiques, comme l'agriculture biologique, plus durable aux plans économique et environnemental.

Comme dans tous les pays méditerranéens, le bois produit au Liban est généralement de médiocre qualité. Même avec des plantations forestières intensives, la production ligneuse du Liban ne pourrait jamais concurrencer d'autres sources ligneuses. La valeur économique des forêts et des autres espaces boisés au Liban repose essentiellement sur les services proposés (écotourisme, paysages, aménagements de loisirs, fonctions environnementales, etc.) et sur les produits forestiers non ligneux (pignons de pin, origan et autres plantes aromatiques, médicinales et culinaires). L'exploitation d'espèces à « valeur sentimentale » comme les cèdres, les oliviers ou les genévriers, pour la production de semences, de petits objets souvenirs et d'autres articles artisanaux pourrait également constituer une activité économique porteuse.

b. Tourisme

Au Liban, le tourisme est traditionnellement implanté dans les villes. La plupart des touristes fréquente les stations balnéaires, les clubs de loisirs, les casinos et les restaurants qui se situent le plus souvent en zones urbaines. Toutefois, au cours des années récentes, le tourisme et les loisirs se sont de plus en

plus déplacés vers des espaces naturels comme les forêts, les zones protégées, les vallées et les zones de montagne.

Jusqu'à une période récente, le tourisme de montagne se limitait au ski hivernal, aux résidences secondaires d'été et aux hôtels. Aujourd'hui, de plus en plus de petites entreprises et d'organisations non lucratives se spécialisent dans l'organisation de circuits d'écotourisme à travers le pays. De nombreuses associations (ONG et fédérations) proposent des formes alternatives de tourisme et de loisirs, comme l'alpinisme et l'escalade, le rafting, le canoë-kayak, le ski de fond, le vélo tout terrain en montagne, la spéléologie et le parapente. En outre, des infrastructures de camping ou diverses formes de loisirs sont de plus en plus souvent proposées par le biais d'initiatives privées et communautaires.

Les ONG s'investissent désormais dans la promotion de produits fabriqués localement, les voyages nature, etc. Toutefois, le concept de tourisme durable reste largement ignoré au niveau des décideurs.

c. Industrie

Depuis janvier 1999, il existe au Liban 72 zones industrielles, qui n'ont pas toutes été établies par décret et qui ne sont pas équipées de façon adéquate pour accueillir des établissements industriels (service de collecte et de traitement des déchets par exemple). En outre, plusieurs zones industrielles ont été mises en place *de facto* et n'ont fait qu'ultérieurement l'objet de décrets de création, même lorsqu'elles se situaient à proximité de zones résidentielles ou de sites naturels. Les statistiques indiquent qu'au moins 82% des établissements classifiés se situent hors des zones industrielles.

Les zones de montagne ont hérité d'une partie du chaos causé par les industries et les établissements situés hors des zones industrielles. Il faut toutefois noter que les petites industries jouent un rôle important dans le développement socioéconomique de diverses zones de montagne.

Les contraintes spécifiques du développement urbain et les opérations de réhabilitation et de reconstruction, à l'issue des longues années de guerre, ont conduit au creusement de carrières. Au-delà des nombreuses menaces qu'elles font peser sur les écosystèmes naturels et de la dégradation dont elles sont responsables, leur développement anarchique a laissé de graves cicatrices dans le paysage à travers le pays. De nombreux efforts sont mis en œuvre pour organiser ce secteur et réhabiliter les paysages gravement dégradés.

Vulnérabilités des montagnes

Le Programme national d'action pour combattre la désertification (NAP) a identifié les problèmes qui conduisent les régions rurales et montagneuses à la désertification et à la dégradation des terres, en différenciant les facteurs d'origine naturelle des facteurs liés à l'action de l'homme.

Les activités humaines responsables de la désertification et de la dégradation des terres dans les zones de montagne du Liban comprennent les éléments suivants:

- Empiètements agricoles sur des sols fragiles ou exposés à l'érosion éolienne ou hydrique,
- Surpâturage – souvent sélectif – des arbustes, herbes et prairies,
- Déforestation et surexploitation des ressources ligneuses, s'agissant notamment du bois de chauffage et du charbon de bois,
- Utilisation incontrôlée des feux pour le défrichage agricole et forestier,
- Pratiques agricoles non durables,
- Insuffisance des pratiques d'irrigation et utilisations inefficaces de l'eau,
- Débordement humain chaotique sur les terres fertiles et les forêts,
- Pollution (déversements incessants de déchets solides, d'eaux usées, de déchets industriels).

Les conséquences de la désertification sont extrêmement graves et souvent dramatiques pour les populations pauvres, notamment dans les zones de montagne, dans la mesure où la désertification

réduit et précarise la production. Dans de tels contextes, les populations pauvres sont poussées à des stratégies de survie qui aggravent la situation environnementale et entravent le développement.

Une des stratégies de survie les plus courantes consiste à intensifier l'exploitation²⁶ des ressources naturelles les plus immédiatement disponibles. La deuxième stratégie conduit à un accroissement des migrations rurales, entraînant le départ des hommes et des jeunes vers des travaux saisonniers ou des travaux plus durables dans d'autres zones du pays – et notamment dans les villes²⁷ – ou encore leur départ pour d'autres pays. La migration peut également conduire à de véritables exodes de populations à la recherche de meilleures conditions de vie. Ces stratégies de survie peuvent déboucher sur la désintégration des communautés et quelquefois des familles.

3. Changements et forces motrices: leur impact sur les zones de montagne

Aujourd'hui, le Liban connaît des changements rapides dans tous les secteurs et à tous les niveaux (national, régional et international). Tous ces changements ont des effets sur les régions rurales et les régions de montagne déjà gravement touchées pendant les années de guerre et d'après guerre.

a. Changements démographiques

Selon le Ministère des affaires sociales, 88% de la population vit dans les zones urbaines. Le taux de croissance de la population – négatif dans les zones rurales et positif (et en augmentation) dans les zones urbaines – est estimé à 1,8%. Le taux d'urbanisation augmente également, passant de 79,4% en 1985 à 89,7% en 2000 ; il pourrait atteindre 92,5% en 2025. Des estimations récentes²⁸, basées sur des enquêtes, indiquent une population totale d'environ 4 millions d'habitants. Selon le PNUD, au cours des 20 prochaines années, la croissance de la population est projetée à un taux modéré de moins de 2%, et en déclin. La densité de la population est de 400 personnes/km², contre 72 personnes/km² en 1932.

Une part importante de la population (38,8%), bien qu'enregistrée dans les divers *Mohafazats* d'origine, réside en fait à Beyrouth. Ce phénomène exerce une forte pression qui débouche sur des problèmes environnementaux majeurs en raison d'infrastructures inadéquates et d'un déficit d'aménagement pertinent du territoire.

Selon le Ministère des personnes déplacées, près de 28% de la population résidente, soit 810 000 personnes, a été déplacée pendant la guerre (1975-1990). Ces déplacements étaient la conséquence de destructions à grande échelle de villages, de villes et d'habitations (plus de 940 villages et villes), rendant impossible un retour immédiat. La *Mohafazat* la plus gravement touchée a été celle du Mont Liban, suivie par celle du sud. Malgré tous les efforts entrepris aux différents niveaux, les personnes déplacées ne souhaitent pas, pour l'essentiel d'entre elles, retourner dans leur village natal.

Pendant les années de guerre, d'après guerre et jusqu'aujourd'hui, le Liban a perdu une grande partie de sa population active et de nombreux professionnels hautement qualifiés, dans tous les secteurs, en raison de l'émigration. Le niveau élevé d'émigration aura des conséquences directes sur les zones de montagne en réduisant la population active, mais encore plus en changeant le niveau des perceptions et des valeurs. Aujourd'hui, certaines personnes s'intéressent davantage aux services et aux valeurs non monétaires des montagnes (notamment les forêts, les paysages, les ressources en eau, etc.) au détriment de l'exploitation de la terre et des activités qui y sont liées. En outre, la population a

²⁶ L'exploitation des ressources naturelles disponibles comprend l'empiètement sur des terres fragiles, le surpâturage de prairies déjà réduites, le défrichage des forêts pour implanter des activités agricoles et urbaines inappropriées ou creuser des carrières.

²⁷ La population urbaine libanaise est passée de 2 120 000 hab. en 1985 à 3 000 000 hab. en 2000 (pour une population totale d'environ 4 500 000 hab).

²⁸ Le dernier recensement de la population a été réalisé en 1932.

tendance à se détourner des secteurs de l'agriculture et de la foresterie, préférant s'orienter vers des activités mieux rémunérées et plus adaptées aux exigences de la vie urbaine.

Bien que l'évaluation nationale des ressources de la forêt et des arbres ait montré que le Liban présente un bon niveau de couvert forestier et d'autres terres boisées (ATB) (13,2% de forêts et 11,3% d'ATB), l'augmentation de l'urbanisation fragmente considérablement la couverture forestière et empêche un développement et une protection appropriés de ces ressources.

b. Changements économiques

La situation géographiquement favorable du Liban, combinée avec la forte capacité d'entreprise de sa population et avec une politique économique libérale et orientée sur le marché, fait de ce pays la porte d'entrée et la plaque tournante de l'économie du Moyen Orient, particulièrement dans le secteur des services. Ce secteur représente au moins 70% du produit national brut (PNB) et 18% de l'activité industrielle du pays. Au cours des dernières années, le secteur agricole n'a contribué au PNB que pour 8 à 12%.

L'économie libanaise se débat encore dans sa reconstruction et la réparation des dégâts de la guerre et des conflits qui ont affecté l'ensemble de ses ressources productives. L'agriculture a été gravement touchée, perdant une grande partie de ses infrastructures, de ses ressources et de ses biens. L'urbanisation a provoqué la perte de terres agricoles dans les zones de faible altitude et ce déficit n'a été équilibré ni par de nouvelles terres agricoles, ni par de grands projets dans les terres agricoles des zones de montagne.

Plusieurs projets ont été initiés, dans les divers secteurs, pour réduire la pauvreté et relancer le développement socioéconomique. Pour y parvenir, il reste toutefois un certain nombre de défis à relever et notamment: la coordination de tous les efforts en matière de développement socioéconomique et de réduction de la pauvreté pour parvenir à une utilisation durable des ressources naturelles ; la durabilité des communautés de montagne ; et l'intégration des questions de parité hommes/femmes, aux niveaux national et local, avec des approches décentralisées et basées sur les communautés.

Les niveaux élevés de pauvreté dans les zones rurales et périphériques ont diverses conséquences sur les ressources naturelles, notamment lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins de base, comme la nourriture, le logement, le bois de feu et le charbon de bois.

c. Changements technologiques

Les changements technologiques vont influencer, directement ou indirectement, sur le développement des zones de montagne. Les nouvelles technologies pourraient en effet être utilisées pour une meilleure gestion des forêts existantes, pour le développement du secteur agricole et pour l'amélioration des campagnes de boisement et de reboisement.

d. Problèmes environnementaux

Le Liban a signé la plupart des conventions et traités relatifs à l'environnement. Des programmes nationaux d'action ont été élaborés et sont en cours de mise en œuvre, avec l'assistance d'organisations internationales et dans le cadre d'accords de partenariats bi ou multilatéraux. Ces programmes ont permis d'améliorer le niveau de sensibilisation de la population à l'égard des questions de ressources naturelles et d'environnement.

Plusieurs zones protégées et réserves naturelles ont été mises en place. Les questions relatives à la gestion durable des forêts sont posées de façon pertinente. Le Schéma directeur d'aménagement du territoire libanais propose d'instituer un système de parcs nationaux et de zones protégées dans le pays. Il propose également la mise en place d'un couloir arboricole de cèdres et d'espèces

montagneuses sur les sommets du Liban, parallèlement à une loi-cadre destinée à protéger les zones d'altitude.

La société civile est directement associée, à des niveaux divers, et joue un rôle majeur dans la mise en oeuvre des conventions et traités. Ce phénomène exerce une influence sur le niveau d'attente de la population à l'égard des forêts et des ressources naturelles.

e. Changements politiques et institutionnels

Le rôle croissant du Ministère de l'environnement et l'implication directe de la société civile dans les différentes activités liées aux ressources naturelles détermineront certainement une série de changements.

Le Ministère de l'agriculture réexamine actuellement certains aspects de la législation forestière et s'emploie à la rédaction d'une loi relative à l'agriculture biologique. L'interdiction de production de charbon de bois a récemment été annulée pour permettre une exploitation contrôlée de cette ressource et faire cesser les coupes illégales. La production de charbon contribuera à la réduction de la biomasse fortement inflammable ainsi qu'à la réduction de la pauvreté. Le développement de l'agriculture biologique ouvrira de nouveaux horizons à l'agriculture de montagne et contribuera à la durabilité des implantations humaines dans les zones de montagne ainsi qu'au développement de l'agrotourisme.

La protection et la sauvegarde des forêts et des écosystèmes ont des conséquences directes sur les propriétaires et les usagers. Les lois et législations qui régissent les mesures de protection et de sauvegarde imposent une exploitation contrôlée, voire son interdiction. Bien que ces législations contribuent à la protection des écosystèmes et qu'elles exercent un effet positif sur les ressources naturelles du Liban, elles pourraient aussi avoir des conséquences directes sur la sécurité alimentaire et le revenu des propriétaires et utilisateurs.

A la lumière des débats internationaux sur la décentralisation et sur ses conséquences sur les zones de montagne, la Direction du développement rural et des ressources naturelles étudie actuellement la possibilité de mettre en oeuvre la décentralisation, jusqu'à un certain niveau. L'effet de ce changement institutionnel conduira les groupes communautaires locaux, les municipalités et les organisations de base à s'impliquer davantage dans les questions relatives à la gestion des forêts, aux industries alimentaires, à l'agriculture durable et à tous les aspects du développement rural durable.

f. Forces motrices internes

De sérieuses contraintes empêchent le développement des zones de montagne au Liban, la plus importante d'entre elles étant **la faiblesse du budget** alloué au développement de ce secteur.

Un des plus importants défis auxquels les zones de montagne du Liban sont confrontées réside dans les **conflits fonciers**. Le développement de l'urbanisation et la nécessité d'augmenter la production agricole se feront nécessairement aux dépens des forêts et des parcours. Ce défi ne peut être relevé que par une planification adéquate de l'usage des terres et, bien sur, par l'adoption du Schéma directeur de l'aménagement du territoire libanais ou par la mise en oeuvre d'un autre programme d'aménagement intégré du territoire, en associant les communautés locales.

La Direction du développement rural et des ressources naturelles élaborera prochainement **une politique forestière**, un programme forestier national et une politique des montagnes et des zones rurales, en collaboration avec les divers acteurs concernés au niveau de l'Etat et de la société civile. Un autre défi important à relever est l'intégration de cette politique et de ce programme dans l'ensemble des initiatives de développement du pays.

Les **politiques de libre échange et d'ouverture des marchés** contribueront au développement des cultures traditionnelles, des produits de niche ainsi qu'au redémarrage d'autres secteurs oubliés, qui ne

sont pas concernés par le libre échange et pourraient apporter une valeur ajoutée aux produits agricoles libanais.

L'encouragement de **plantations forestières** constituera une autre opportunité, dans la mesure où elle permettra l'exploitation de ces plantations à maturité, en bois de chauffe et bois d'œuvre, réduisant ainsi la pression exercée sur les forêts naturelles. Cette activité pourrait aussi être une bonne occasion de mettre en application certains aspects des traités et accords internationaux.

Jusqu'à ce jour, **les ministères responsables des zones de montagne**, à savoir le Ministère de l'agriculture, le Ministère de l'environnement, le Ministère de l'énergie et de l'eau (aménagement des bassins versants), le Ministère de l'intérieur (municipalités) et le Ministère des finances **souffrent d'une coordination insuffisante**. Une telle coordination ainsi qu'une plus grande collaboration avec la société civile exerceraient pourtant une forte influence sur la gestion durable, la protection et la conservation des ressources naturelles.

4. Montagnes, politiques et institutions pour l'ADRD

Contexte mondial

Depuis la fin de la guerre, en 1990, le principal défi du Liban a été la reconstruction de son économie. Le pays souffre gravement du poids de la dette, de la stagnation économique et du chômage. Le Gouvernement s'emploie à la réhabilitation de divers secteurs affectés par la guerre et de ses conséquences, ainsi qu'à la lutte contre la dégradation des ressources naturelles.

Plusieurs ministères et organismes publics contribuent au développement rural, à la protection des ressources naturelles et au combat contre la dégradation des terres, à travers la proposition et la mise en oeuvre de nécessaires stratégies, politiques, programmes et projets spécifiques, dans le cadre du développement durable.

Bien que le Liban honore ses engagements à l'égard des conventions et accords internationaux, il n'existe **pas** encore de **stratégie de développement durable** pour l'ensemble du pays, approuvée par toutes les parties et acteurs. Des efforts dans ce sens sont entrepris à différents niveaux et dans différents ministères, mais aucun mécanisme concret n'a encore été créé. L'instabilité politique que le pays a à nouveau connue depuis 2005 perturbe le processus.

Il n'existe **pas de politique formelle de développement rural et de montagne**. En fait, chaque ministère concerné élabore, isolément, des lois, législations et projets. En plus de la Stratégie agricole, récemment finalisée, le Ministère de l'agriculture élabore des lois, législations et projets dans le cadre du développement du secteur agricole, de l'industrie alimentaire, de la protection, promotion et aménagement de la forêt et des ressources ligneuses. Ces activités concernent à la fois les zones de montagne et la zone agricole côtière.

La Direction du développement rural et des ressources naturelles du Ministère de l'agriculture n'est pas directement responsable des questions relatives aux montagnes.

Il faut noter que, même sans que les montagnes fassent l'objet d'un centrage spécifique, le Gouvernement et ses institutions **mettent en oeuvre des politiques et des processus visant au développement des zones de montagne**. Par exemple:

- Le Ministère de l'agriculture et le Ministère de l'environnement ont lancé des initiatives pour sauver le patrimoine naturel et promouvoir la protection et une gestion appropriée des ressources naturelles. Des lois interdisant l'abattage des arbres et protégeant les forêts des incendies, les pâturages et la mauvaise gestion ont été promulguées.
- Le Ministère des affaires sociales s'est engagé dans la réduction de la pauvreté.
- Le Ministère de la réforme administrative élabore, avec les municipalités, des plans de développement durable (avec l'assistance technique et financière de l'Union européenne).

- Le Conseil pour le développement et la reconstruction a récemment préparé un Schéma directeur d'aménagement du territoire dans lequel les montagnes sont particulièrement concernées en termes de protection et de conservation (principalement les hautes montagnes, au-delà des implantations humaines).
- Le Ministère de l'économie élabore des mesures économiques pour encourager les investissements et améliorer la qualité des produits.

La politique et la stratégie forestières

Le Ministère de l'agriculture initie un processus destiné à élaborer²⁹ et à mettre en oeuvre une politique et une stratégie forestières, et recherche des financements pour lancer cette initiative. Bien que la politique ne soit pas encore élaborée, elle constitue un des principaux éléments du développement des montagnes et de la mise en oeuvre d'un processus d'ADRD-M.

S'agissant du développement du secteur forestier, les objectifs prioritaires suivants sont proposés, d'ici à l'an 2020:

- Adopter une **approche basée sur l'écosystème**, qui protège la santé, la structure, les fonctions, la composition et la biodiversité des forêts à travers un schéma intégré d'aménagement du territoire, la mise en oeuvre d'un système de zones protégées représentatives et la mise en place de mécanismes destinés à faire progresser la protection, la gestion, la planification et la maintenance des forêts urbaines et périurbaines.
- Encourager la **participation et l'engagement des populations rurales**, s'agissant notamment des plus marginalisées, en matière de gestion et de conservation des forêts, d'amélioration de l'accès aux ressources naturelles et de partage équitable des multiples bénéfices qu'elles génèrent, améliorant ainsi les moyens d'existence de la population rurale et contribuant à la réduction de la pauvreté.
- Soutenir les **forêts privées et les autres investissements consentis par les propriétaires forestiers** dans des forêts viables de petite et moyenne dimensions et dans l'exploitation de parcelles boisées, en combinant la mobilisation des services de vulgarisation et de mesures d'encouragement.
- Stimuler la **diversification des marchés** des produits et services forestiers, en visant la promotion de la valeur ajoutée et de bonnes utilisations finales à travers un renforcement et un élargissement de la recherche et en encourageant le marché des services environnementaux.
- Créer une **agence gouvernementale** indépendante (Office des forêts) pour renforcer le **Département des forêts** et assurer une meilleure gestion des forêts et des autres terres boisées, ainsi qu'une meilleure prise en compte des préoccupations de tous les acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux, l'objectif étant de renforcer l'intégration et la collaboration de toutes les autorités de planification (tourisme, environnement, travaux publics, eau, agriculture, etc.) et de mettre en oeuvre progressivement le processus de décentralisation (ou tout au moins de déconcentration administrative).
- Réviser, amender, harmoniser et actualiser la **législation forestière** par la mise en place d'une législation relative à la forêt et à l'environnement, dans le but de rationaliser la fiscalité, de prendre des dispositions pour des mesures d'encouragements et des paiements pour services environnementaux, de reconnaître les droits de propriété intellectuelle et d'inclure les nouvelles questions émergentes et les engagements internationaux pertinents.

²⁹ Les objectifs prioritaires ont été élaborés avec l'assistance d'un consultant de la FAO dans le cadre du projet (PCT ou éclaircie pré commerciale) sur le suivi et l'évaluation des ressources forestières et ligneuses du Liban.

- Mettre en place un **système national d'information sur les forêts** rassemblant les données, informations et connaissances disponibles relatives à tous les aspects de la forêt en milieu urbain ou rural, des autres zones boisées, des arbres hors forêts et des changements en terme d'aménagement du territoire.
- Entretien et renforcer les **compétences et connaissances** des professionnels du secteur de la forêt et des ressources naturelles, à tous les niveaux (ingénieurs, gardes forestiers, ONG, agents du secteur privé, agents des municipalités, etc.) en créant un centre de formation et un institut de recherche.

Brève synthèse de la Stratégie de développement agricole

Le Gouvernement du Liban a élaboré sa stratégie agricole en prenant en compte les trois principes fondamentaux qu'il a établis pour la reconstruction de l'économie nationale après les années de guerre: développement durable, libéralisation et bonne gouvernance.

Le développement rural et l'agriculture durable commencent à être pris en compte par le gouvernement et certaines actions sont déjà entreprises pour réduire les poches de pauvreté dans les zones rurales. Toutefois, les mesures sociales mises en place dans ces zones ne sont pas toujours pertinentes ; elles n'ont en effet aucun lien avec l'agriculture, avec les problèmes environnementaux créés par la mauvaise gestion des ressources naturelles, ni avec le mauvais usage des intrants agricoles.

Divers **défis et obstacles** susceptibles de gêner le développement et la mise en œuvre de la Stratégie agricole doivent être affrontés:

- Une demande interne croissante de produits agricoles en qualité et en quantité,
- Une main d'œuvre précaire, âgée et non formée,
- Des terres agricoles abandonnées ou accaparées par le développement immobilier,
- Une gestion inappropriée des ressources en eau,
- Une modernisation spécifique qui appelle un service de vulgarisation spécialisé,
- La nécessité de renforcer la recherche appliquée, la formation et la vulgarisation,
- Les contraintes imposées aux produits libanais par les accords internationaux,
- La nécessité de promouvoir l'efficacité technique et commerciale des chaînes de production,
- La nécessité d'améliorer la gouvernance et la participation.

La Stratégie précise **les étapes qu'il y a lieu de suivre** pour le développement d'une agriculture durable, respectueuse de l'environnement et caractérisée par:

- Des produits à haute valeur ajoutée, en plus grand nombre, de meilleure qualité et à caractère unique, combinés avec des services de haute qualité, afin de parvenir à une augmentation des revenus et une meilleure rentabilité.
- La création de zones de production spécialisées qui encouragerait le développement d'initiatives privées pour la production et la distribution de produits typiques, au Liban et dans les pays voisins, en valorisant les atouts de la proximité, renforcé par la petite superficie du pays et sa géographie.
- L'aménagement du territoire et la restructuration foncière. L'abandon des terres agricoles non irriguées pourrait être surmonté par la plantation de forêts productives et d'espèces de parcours ; les terres irriguées pourraient, quant à elles, être restructurées et rendues à la production agricole.
- La protection de l'environnement, à travers le développement d'une agriculture de pointe et responsable, permettant des économies en eau et une réduction de la pollution liée à l'utilisation des produits agrochimiques.
- La mise en place d'une planification dynamique, équitable et équilibrée de l'aménagement du territoire, en prenant en compte l'ensemble des aspects environnementaux et en favorisant la modernisation de l'agriculture ainsi que la spécialisation des zones.

- La génération de nouveaux emplois, pour répondre aux exigences de l'agriculture de pointe accompagnée d'une augmentation éventuelle de la productivité de la main d'œuvre, actuellement faible mais caractéristique des systèmes agricoles traditionnels.
- La lutte contre la pauvreté, à travers la mise en oeuvre de projets de développement rural (la pauvreté étant principalement concentrée dans les zones rurales) dans le cadre de l'aménagement du territoire, afin de rendre socialement acceptables les efforts visant à la modernisation du secteur agricole.

Trois innovations institutionnelles pourraient être utilement apportées à la situation actuelle, pour parvenir à une meilleure cohérence de la politique de développement agricole et de sa composante rurale:

- *L'Observatoire national d'analyse du développement agricole et rural (ONADAR)*: création d'une unité de collecte de données, de traitement de l'information et d'analyse des programmes et projets (pour appuyer le suivi et l'évaluation) en matière de développement agricole et rural ; suivi de la Stratégie agricole adoptée.
- *Décentralisation/déconcentration*: décentralisation des décisions relatives au développement agricole et rural pour parvenir à une meilleure coordination entre les acteurs concernés, à un traitement plus efficace des actions financées (fonds publics ou privés) et à l'identification de synergies au niveau des territoires.
- *Programmes nationaux de développement de produits stratégiques*: mise en place de programmes nationaux de développement avec des produits qui présenteront le double avantage de mobiliser et de coordonner les moyens d'élaboration d'un produit et d'augmenter sa capacité à concurrencer les produits extérieurs, tout en encourageant la spécialisation et en procédant aux ajustements nécessaires.

La Stratégie de développement agricole et les principes de l'ADRD

Le cadre proposé par l'ADRD-M se conforme aux principes du développement durable, à savoir: la viabilité économique, la pertinence culturelle, la justice sociale, l'équilibre écologique et la productivité à long terme. L'ADRD-M ne vise pas que l'agriculture, mais également les ressources naturelles, l'environnement, la santé, les questions sociales, les institutions et l'économie.

Dans cette acception, la **Stratégie agricole est conforme aux principes de l'ADRD-M et du développement durable** dans la mesure où elle s'intéresse aux questions de développement durable, de lutte contre la pauvreté, de sécurité alimentaire et de durabilité environnementale.

La Stratégie aborde les questions **relatives aux montagnes de façon implicite**. Elle propose un cadre pour l'agriculture et le développement rural durables dans les zones rurales. Au Liban, les régions rurales sont essentiellement montagneuses.

La Stratégie est construite de façon à minimiser l'impact des différentes politiques sur les chaînes de production et pour tirer le meilleur parti du climat sociopolitique prévalent et des accords internationaux, en proposant des produits de niche spécifiques.

Le renforcement des capacités et la vulgarisation sont des éléments indispensables à la réussite de cette Stratégie, comme le sont les réformes administrative et fiscale pour créer un environnement favorable à la production de produits de haute qualité et de cultures commerciales.

La Stratégie n'aborde que partiellement les questions relatives à la gestion des ressources naturelles, en se concentrant principalement sur la gestion des ressources en eau et du sol, et en négligeant les aspects liés à la foresterie et au pastoralisme.

La gestion durable des montagnes dans la région méditerranéenne ne peut fonctionner qu'en exploitant les complémentarités entre l'agriculture, la sylviculture et le pastoralisme (système agro sylvo-pastoral).

L'évolution des besoins de la société libanaise a ajouté deux composantes à ce très vieux système: la petite industrie et le tourisme. Pourtant, la production de produits spécifiques, le développement de l'agrotourisme et de l'écotourisme ainsi que les questions relatives aux pâturages et à la gestion des forêts ne sont que vaguement évoqués dans la stratégie.

5. Les activités pilotes de DTPN dans quatre territoires de montagne au Liban

Le Ministère de l'agriculture du Liban, avec le soutien du projet FFU, du Service des institutions rurales et de la participation/FAO et du CIHEAM de Bari (Projet ADRD-M), a mis en place des processus de DTPN afin de démarrer la territorialisation de l'agriculture avec la participation de l'ensemble des acteurs, comme recommandé par la Stratégie agricole, en tant qu'éléments clés contribuant au processus de décentralisation. La décentralisation étant une entreprise de longue haleine, impliquant l'engagement de diverses institutions et politiques, le DTPN ne peut contribuer qu'à une ébauche d'initialisation, sans aucun engagement au nom des institutions ou des acteurs.

Le CIHEAM-IAM de Bari, en tant que point focal régional pour le projet ADRD-M, a recruté un consultant libanais pour aider l'équipe du projet et les animateurs locaux à mettre en œuvre le processus DTPN et en évaluer les points forts et les points faibles, afin que les étapes suivantes du DTPN prennent en compte les principes de l'ADRD et les spécificités des montagnes.

Approches DTPN ³⁰

▪ Le but de l'approche DTPN

Les interventions du développement, pour être écologiquement rationnels, économiquement viables, socialement justes, culturellement appropriés et humains, se doivent d'aborder la question de l'asymétrie des pouvoirs, due à un accès inégal et à une maîtrise inégale des ressources et de l'information, et à des capacités inégales.

L'approche DTPN vise à réduire ces asymétries, en soutenant la conclusion d'accords socialement légitimés par l'implication de l'ensemble des acteurs et en les encourageant à s'engager dans le processus de développement et à se l'approprier. Elle appréhende ainsi la complexité du système territorial, son contexte national et supranational, prend en compte la diversité des intérêts des acteurs et des stratégies, et vise l'appropriation par les acteurs des processus de prises de décisions ascendantes, de la base au sommet.

▪ Les principes conceptuels du DTPN

- *Fondé sur les acteurs*: reconnaissance de l'hétérogénéité des intérêts des acteurs et de leurs visions du territoire.
- *Fondé sur les territoires*: ceux-ci étant entendus comme unités d'analyse spatiale, façonnés par les relations sociales et historiques entre les acteurs et le territoire.
- *Dynamique*: comprendre et tirer les leçons de la complexité d'un environnement changeant pour soutenir des modèles positifs de changement et aider à écarter les modèles négatifs.
- *Systémique*: prise en compte systématique de la complexité du contexte territorial et des interdépendances au sein des (et entre les) territoires.
- *Multisectoriel*: intégration des aspects environnementaux, sociaux, économiques, politiques et culturels de la vision que les acteurs ont du territoire.
- *Participatif et négocié*: le territoire est considéré comme un espace de négociation pour établir dialogue et confiance mutuels, et renforcer le pouvoir de négociation.

³⁰ Extrait du document FAO: «Une approche du développement rural: Développement territorial participatif et négocié».

▪ Phases et questions clés jalonnant le processus

Le processus peut être mis en œuvre en quatre grandes phases:

- *Visions*: en premier lieu, les demandes de soutien extérieur doivent être attentivement évaluées pour comprendre leur logique, leur nature et les intérêts et stratégies des acteurs qui les ont formulées (y compris les agendas cachés). Cette phase correspond au diagnostic territorial et constitue le meilleur moment pour ouvrir le dialogue avec (et entre) les acteurs. Elle permet de les mettre sur un pied d'égalité quant à l'information relative au territoire. Par ailleurs, le cadre politique, institutionnel et juridique spécifique à chaque contexte devra être analysé afin de comprendre les règles du jeu qui prévalent aux niveaux régional, national et international, et de mesurer leur influence sur le développement local.
- *Perspectives*: au cours de la seconde phase, les acteurs sont accompagnés pour établir des perspectives cohérentes et réalisables pour le développement du territoire, et pour formuler des propositions pour les négociations futures.
- *Négociation et accord territorial social (AST)*: le terme "négociation" renvoie aux moyens de prendre en compte la diversité des intérêts d'un territoire donné afin de formuler des propositions en matière de développement rural. L'AST inclut les plans d'activités ou les initiatives de développement local – à court, moyen et long termes – élaborés à travers des négociations entre les divers acteurs.
- *Cycle de négociations*: le processus entend enfin conduire à un nouveau cycle de négociations qui permettra aux acteurs impliqués d'affiner, d'adapter et de compléter les accords auxquels ils sont parvenus.

Les zones agricoles homogènes du Liban et les spécificités des montagnes³¹

Les activités pilotes de DTPN se sont appuyées sur les unités territoriales. Ces territoires ont été identifiés conformément au travail réalisé par le projet FFU de la FAO: « Assistance au recensement agricole » qui a partagé le Liban en 40 zones agricoles homogènes³², en se basant sur différents critères (socioéconomiques, édaphiques, climatiques, etc.).

La description des zones agricoles homogènes a permis de définir les priorités et les besoins des différents territoires. Une analyse de ces résultats a permis de montrer en quoi les montagnes, avec leurs spécificités, constituent des forces motrices dans l'établissement des priorités et des besoins des territoires auxquels elles appartiennent:

- *Au niveau économique*: à quelques exceptions près, le revenu par habitant est plus faible que le revenu moyen de la population et la population active est relativement âgée, avec une exception pour le secteur du tourisme des régions de montagne qui dispose de stations de ski, d'hôtels de luxe et de résidences secondaires d'été.
- *Au niveau social*: à l'exception de quelques villes de montagne, le niveau de chômage est généralement plus élevé, avec une densité de population plus faible que dans la plupart des zones urbaines et un accès insuffisant aux services de base.
- *Au niveau environnemental*: le rôle joué par l'agriculture, les terres de parcours et les forêts est important mais il n'est pas perçu de la même façon que dans les centres urbains. Cette différence de perception conduit souvent à des conflits sur l'utilisation des terres entre la population urbaine –

³¹ Spécificités des montagnes: contraintes (inaccessibilité, fragilité, marginalité), diversité et potentiels.

³² La division du Liban en territoires (ou zones homogènes) a été entreprise pour mettre en œuvre la stratégie agricole avec une approche participative et ascendante.

qui ne comprend pas toujours l'importance économique des forêts et des terres de parcours, et le rôle joué par les activités forestières et les pâturages, tant au niveau environnemental qu'économique – et la population rurale, qui les considère comme une source de revenus sans prendre en compte les questions environnementales.

Au Liban, les régions de montagne constituent des défis politiques, économiques et sociaux:

- Malgré un réseau routier important, qui couvre le pays et rend la plupart des montagnes accessibles, ces régions restent marginalisées et vulnérables aux niveaux politique, social et environnemental. Les populations de montagne sont rarement consultées sur les questions qui les concernent, l'élaboration des lois et législations, voire sur les projets susceptibles d'être mis en place dans leur région. Il faut cependant noter qu'un processus de consultation se met progressivement en place par le biais de quelques ONG et institutions gouvernementales.
- La chaîne de montagne de l'Anti-Liban constitue la principale frontière entre le Liban et la Syrie, et une partie de la frontière avec Israël. Cette zone transfrontalière est actuellement politiquement sensible et ne sera pas abordée dans ce document.

Les quatre territoires de montagne pour les activités DTPN

Les quatre zones suivantes ont fait l'objet d'analyses pour les besoins de cette étude: Hasbaya-Marjeyoun dans le sud Liban, le Haut Chouf dans la partie sud du Mont Liban, les zones côtière et moyenne de Metn et Keserwan au Mont Liban, et les plaines du nord du fleuve Oronte (Jermel) dans le nord de la Beqaa.

Ces zones ont été sélectionnées de façon à représenter toutes les régions de montagne du Liban et à permettre l'élaboration d'une typologie des montagnes libanaises, avec leurs problèmes, leurs spécificités, leurs contraintes et leurs opportunités.

L'analyse de ces études a montré certaines similitudes dans les contextes des territoires choisis.

Problèmes communs à prendre en compte: déficit en matière de marchés et de commercialisation ; éloignement des villes les plus importantes et des marchés ; absence de services ; systèmes fonciers inappropriés et taille insuffisante des propriétés ; absence de stratégie agricole intégrée ; déficit d'expertise, nécessité d'améliorer les infrastructures.

Facteurs qui pénalisent les coûts de production et limitent le développement de l'agriculture: terres de montagne ; terrasses petites et étroites ; terres agricoles éloignées des villages et des marchés ; difficultés à utiliser les engins mécaniques modernes ; nombre insuffisant de terres irriguées et de projets d'irrigation ; déficit de main d'oeuvre ; savoir faire insuffisant de la main d'oeuvre existante en matière de techniques modernes de production ; âge des agriculteurs et de la main d'oeuvre ; absence de services de vulgarisation ; abandons de terres agricoles qui supposent des réhabilitations coûteuses ; fragmentation des terres ; coûts élevés des intrants ; conditions climatiques difficiles: gels printaniers sévères certaines années ou inondations récurrentes (notamment dans la région du Hermel) ; forte urbanisation (notamment dans la région de Metn-Kerswan).

Points forts du secteur agricole: terres fertiles ; disponibilité de l'eau ; conditions climatiques favorables ; maturité précoce des cultures et possibilités, dans certaines régions, de bénéficier de prix élevés pour les primeurs.

Les faiblesses du secteur agricole pourraient être surmontées en prenant les mesures suivantes:

- Développer les marchés, en collaboration avec les municipalités et coopératives.
- Rechercher des solutions pour le système foncier et la fragmentation des terres ; réduire la fiscalité sur les propriétés.

- Utiliser les ressources en eau de façon durable ; édifier des barrages pour étendre les zones de terres irriguées, réduire les coûts de production liés au pompage des eaux souterraines et utiliser ces eaux comme réservoir pour l'avenir ; utiliser les barrages pour réduire les risques d'inondations.
- Développer les services de vulgarisation dans le but de renforcer les capacités des agriculteurs, d'augmenter les rendements, de réduire les coûts de production et de trouver de nouveaux marchés.
- Construire des unités de transformation et des entrepôts réfrigérés.
- Renforcer le développement durable en faisant appel, chaque fois que possible, à l'agriculture intensive sous serre.
- Assurer le développement de l'apiculture, des plantations de caroube (*Ceratonia siliqua*) et d'autres espèces et activités agro forestières dans les régions où cela est possible ; encourager la floriculture et la culture des plantes aromatiques et médicinales (notamment la sauge et l'origan).
- Elaborer un plan de gestion des forêts et des autres terres boisées ; développer les parcours de pâturages, encourager la mise en place, dans les forêts et les autres terres boisées, de pâturages durables pour les chèvres ou d'autres animaux d'élevage, comme espaces de prévention des incendies de forêts et pour améliorer les revenus des populations locales.
- Développer l'écotourisme, l'agrotourisme et d'autres formes de tourisme durable dans les zones de montagne.
- Organiser les marchés des fruits et légumes ainsi que les marchés de gros.
- Développer l'agriculture biologique.
- Soutenir le secteur de la production animale.
- Développer le secteur de l'industrie alimentaire.
- Instituer une "AOC" (Appellation d'Origine Contrôlée) pour protéger les produits locaux.
- Encourager la petite industrie familiale et l'artisanat en les dotant de filières de commercialisation appropriées.
- Encourager le travail des coopératives et mettre en place de nouvelles coopératives spécialisées (emballage, réfrigération, commercialisation, etc.) en coopération avec les municipalités.
- Mettre en place des systèmes d'assurance santé, de sécurité sociale et des plans de retraite pour les agriculteurs, au-delà des remboursements liés aux catastrophes naturelles.

Les forces et faiblesses du processus de DTPN

Le début de la mise en oeuvre du processus de DTPN dans les zones pilotes a été caractérisé par sa **transparence**. Les réunions avec les divers acteurs ont permis d'identifier les points forts et les points faibles de ce processus, de la façon suivante:

a. Au niveau local (micro)

Points forts

- La coopération, la participation, l'ouverture mutuelle, les échanges de savoir faire et le niveau élevé de responsabilité ont contribué au **renforcement des pratiques démocratiques** à travers la communication et le dialogue entre les partenaires.
- Le concept de **travail au bénéfice d'un territoire** plutôt que d'un village joue un rôle très important dans l'équilibre local et favorise le développement, l'intérêt collectif et la solidarité sociale.
- Le processus a contribué à **l'identification des besoins réels** de la région, de façon pragmatique et réaliste.
- La participation **d'acteurs de différents niveaux**, et notamment de personnes hautement compétentes et de spécialistes de différents champs d'expertise, a contribué à une meilleure identification des caractéristiques territoriales, des priorités et des contraintes.
- Les participants ont accordé, dans les différents territoires, une **haute priorité** au développement de **l'agriculture** à travers l'amélioration des services de vulgarisation, de la production et de la commercialisation. La priorité a également été accordée au développement de l'écotourisme et à toutes les activités liées à ce secteur.

- Le processus a permis de mieux comprendre les points forts et faibles, au niveau de chaque zone, d'identifier les projets les plus opportuns et de répondre à **la nécessité d'une planification régionale**, tout distinguant les besoins de développement et les compétences requises en matière de gestion.

Points faibles

- Les participants ont exprimé des **doutes sur la faisabilité** des projets et sur leur **mise en oeuvre**. Ce déficit de confiance est principalement dû à l'échec de la plupart des projets précédents ainsi que des activités d'études et de recherche sur le développement durable dont les résultats n'ont jamais été exploités.
- Les communautés locales ont tenu à inclure des projets ou des composantes non agricoles dans les projets qui leur étaient proposés, comme la gestion des déchets solides ou les systèmes d'évacuation des eaux usées, alors que les animateurs de ces projets se concentraient plutôt sur les composantes strictement agricoles.
- Les acteurs locaux **manquent d'informations et de connaissances** sur les objectifs, les orientations et les projets des donateurs et des agences de financement.
- Les municipalités ont exprimé des doutes **sur leurs capacités à lever les fonds nécessaires** pour mettre en oeuvre intégralement les projets et craignent d'avoir à les compléter par des fonds provenant de leur propre budget.

b. Au niveau des pays (macro)

Points forts

Les points forts du processus relèvent principalement de **l'importance du processus lui-même** et de ses effets directs sur les montagnes, s'il est correctement mis en oeuvre, ainsi que du dévouement et de **l'engagement de l'équipe du projet**.

- La Stratégie agricole – comme d'autres stratégies et politiques au niveau du Ministère de l'agriculture ou au niveau national – vise à apporter des solutions aux crises que traversent les montagnes.
- L'équipe du projet est familière avec les diverses composantes de la Stratégie.
- Malgré la lassitude de la population locale à l'égard de ce type de processus, elle est prête à s'y engager.
- Le processus a permis **d'engager un dialogue** entre les acteurs dans les différentes régions.
- Dans les différentes régions, les acteurs et protagonistes concernés ont été capables de **réfléchir ensemble** et de s'accorder sur les priorités du secteur agricole de chaque région.
- Le Ministère de l'agriculture a mis à disposition l'équipe et le **support institutionnel** nécessaires pour entreprendre le travail.

Points faibles

- Le secteur agricole souffre de graves problèmes liés à la situation nationale et internationale.
- La situation économique actuelle et les **graves restrictions budgétaires empêchent l'engagement du Ministère de l'agriculture** dans la mise en oeuvre du DTPN, des projets proposés ainsi que dans le recrutement de nouveaux personnels (gardes, agents de vulgarisation, techniciens et ingénieurs).
- La population rurale est lassée des projets stériles qui lui sont imposés et ne souhaite plus s'engager dans de nouvelles initiatives.
- Même si le DTPN est mis en oeuvre et si la population rurale souhaite travailler sur les plans de développement futur de ses territoires, le **manque de budgets** publics et le déficit en matière d'assistance financière extérieure empêchent la progression du processus et aggrave le niveau de déception des populations rurales.
- La **Stratégie agricole** n'est toujours pas **encore pleinement mise en oeuvre**.

- Le DTPN étant un processus de longue haleine, il devrait être **mis en place dans le cadre des politiques existantes**.
- L'approche DTPN, pour être mise en oeuvre avec succès, ne doit pas être perçue comme un nouveau projet non durable, doit être accompagnée par d'autres initiatives de développement et doit conduire à la mise en oeuvre des projets proposés dans chacun des territoires concernés.
- L'approche DTPN devrait conduire à **éviter la multiplication et la dispersion inefficace des efforts** que déploient actuellement les diverses autorités gouvernementales et non gouvernementales pour résoudre les problèmes des montagnes. L'absence de coopération entre ces structures rend ces efforts vains et ne contribue pas à la stabilité des zones de montagne (diminution du taux de migration ; légère augmentation des revenus, légère augmentation du niveau de satisfaction des communautés rurales).
- Le DTPN gagnerait à être plutôt exécuté en **association directe avec les services régionaux du développement rural et des ressources naturelles**.
- Les activités de **renforcement des capacités** entreprises par l'équipe du projet n'ont pas disposé du temps nécessaire pour être menées à bien dans de bonnes conditions.
- L'équipe du projet **n'a pas** disposé de **l'appui technique et financier** nécessaire pour organiser efficacement les réunions et ateliers qu'elle jugeait nécessaires.

6. Conclusion

Le DTPN et le projet ADRD-M pourraient constituer un **outil politique de renforcement de la gestion intégrée des régions de montagne**. Les **recommandations** suivantes pourraient être suivies pour renforcer les points forts du processus DTPN aux niveaux micro et macro, et pour permettre sa mise en oeuvre ultérieure, au niveau du pays et dans d'autres régions montagneuses et non montagneuses:

- L'équipe, les ingénieurs, les agents de vulgarisation et les décideurs du **Ministère de l'agriculture** (et d'autres institutions gouvernementales) devraient être **davantage impliqués dans la mise en oeuvre** du DTPN et sensibilisés aux principes de l'ADRD ; le renforcement des capacités et l'engagement des acteurs devrait être organisés en amont de la mise en oeuvre ; les principes du DTPN et de l'ADRD devraient être adoptés au plus haut niveau du Ministère de l'agriculture et considérés comme le fondement de toute future stratégie de développement, dans tous les secteurs concernés.
- Pour réduire les **chevauchements** dans les activités proposées et mises en oeuvre par les différents acteurs, et pour les rendre plus efficaces, des Comités des zones de montagne devraient être mis en place aux niveaux suivants:
 - *Niveau régional:* dans une région donnée, le Comité devrait être animé par le Chef du Service régional du développement rural et des ressources naturelles, et associer l'ensemble des acteurs concernés.
 - *Niveau du ministère:* le Comité devrait associer tous les experts des différentes directions du Ministère de l'agriculture intervenant sur les questions liées aux montagnes et aux zones rurales ; les responsables régionaux du développement rural et des ressources naturelles devraient également faire partie du Comité et pourraient devenir les porte-parole des préoccupations des communautés locales à l'intention du Ministère de l'agriculture ; ce Comité devrait être présidé et animé par le Directeur général.
 - *Niveau des décideurs:* à ce niveau, le Comité devrait associer les décideurs et les experts de divers ministères, les organisations publiques et privées, et les ONG nationales et internationales concernées.
- Avant la mise en oeuvre du DTPN, **quelques projets pilotes** proposés par les acteurs locaux devraient être financés et mis en oeuvre. Une telle approche est susceptible de renforcer considérablement la confiance des acteurs à l'égard de l'approche DTPN.

- **Une analyse approfondie des acteurs concernés** devrait être entreprise dans les différents territoires afin d'identifier le rôle que chaque partenaire pourrait jouer dans le processus de développement.
- Le DTPN devrait être mis en oeuvre à travers la **coordination de tous les acteurs concernés**. L'équipe du Ministère de l'agriculture devrait animer et conduire le processus.
- Les **capacités de négociation** des acteurs locaux devraient être davantage renforcées pour améliorer la coordination et la coopération, et permettre ainsi l'élaboration de projets de développement fondés sur une approche participative.
- Les acteurs locaux devraient être **mieux éduqués, sensibilisés et formés**, en prenant les mesures suivantes:
 - Renforcer l'éducation au niveau des écoles et de la jeunesse sur l'importance des montagnes, les menaces, les vulnérabilités, les spécificités, les opportunités et les défis.
 - Mettre en place des sessions de formation sur la gestion durable des régions de montagne et leurs spécificités territoriales, à l'intention des divers acteurs concernés: populations locales, propriétaires, hommes politiques, etc.
 - Associer les professionnels et les usagers du secteur du tourisme et des loisirs à la protection des montagnes et de leurs territoires ainsi qu'à la compatibilité des usages qui en sont faits, à travers une meilleure sensibilisation des utilisateurs sur des thèmes comme l'application des codes de conduite, les chartes et les labels de qualité.
- Les accords sociaux territoriaux devraient être préparés par tous les acteurs concernés qui partageraient une **vision commune** du territoire, **appropriée** par tous et proposée aux donateurs pour la mise en oeuvre des projets et activités.

LE DTPN et l'élaboration des accords sociaux territoriaux dans les différents territoires et régions du pays pourraient fortement contribuer à surmonter les contraintes des territoires et à mieux exploiter leurs potentialités. Une telle approche contribuerait également au renforcement des institutions concernées, permettrait une mise en oeuvre plus efficace des stratégies et politiques, et apporterait une meilleure réponse aux besoins des populations locales. Les accords socio territoriaux élaborés pourraient procurer aux donateurs et aux décideurs politiques l'orientation nécessaire pour canaliser les ressources financières là où elles seraient les plus utiles et où elles contribueraient le plus efficacement au développement durable et aux systèmes durables de moyens d'existence.

La Stratégie agricole pourrait fortement bénéficier des leçons tirées pendant la mise en oeuvre pilote du DTPN. Ces leçons sont susceptibles d'être étendues, ultérieurement, à d'autres ministères et à d'autres stratégies et politiques, en adoptant l'approche territoriale. Elles pourraient également contribuer à la préparation de politiques de développement des montagnes et des zones rurales, parallèlement à l'ensemble des efforts en cours, au sein d'une stratégie et d'une politique nationale de développement durable.

L'intégration des différentes politiques au sein du processus de DTPN ne serait efficace que si les spécificités, vulnérabilités et opportunités de chacun des territoires étaient prises en compte. Cette intégration est pratiquement impossible à réaliser dans tous les secteurs de développement, dans la mesure où chaque institution et organisation applique ses propres outils de développement. L'adoption de l'approche DTPN et des principes de l'ADRD par le Ministère de l'agriculture pourrait toutefois renforcer l'efficacité des politiques élaborées et des activités mises en oeuvre.

La prise en compte des caractères spécifiques des territoires signifierait, en premier lieu, une compréhension de l'importance qu'il y a à sauvegarder et protéger leur unique patrimoine culturel, naturel, agricole et religieux, dans un environnement privilégié, avec une biodiversité exceptionnellement riche et une mémoire collective qui dépasse les limites de la région pour embrasser l'ensemble du pays. La protection et la gestion durable des territoires de montagne ne concernent pas

seulement les populations locales et les utilisateurs, touristes, visiteurs, adeptes du sport, entités religieuses et décideurs. Elles concernent l'ensemble des futures générations du monde.