



Agriculture et Développement  
Rural Durables

PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE



International Centre for  
Integrated Mountain Development

## Evaluation des politiques ADRD-M dans l'Hindu Kush Himalaya

La grande région de l'Himalaya compte près de **150 millions d'habitants** et exerce une influence sur l'existence, en amont, d'une population trois fois plus nombreuse. L'Himalaya est la chaîne de montagne la plus élevée du monde, mais aussi **la plus pauvre et la plus complexe**. Malgré sa riche diversité biologique et culturelle, la majorité des populations de ces vastes régions de montagne est **extrêmement pauvre et vulnérable aux menaces environnementales, sociales et économiques**. Ces menaces ont attisé des mécontentements et des conflits qui ont débouché, dans certaines zones, sur des violences qui se manifestent encore aujourd'hui.

### Bhoutan, Chine, Inde et Népal

- **Bhoutan:** L'agriculture constitue la principale source de moyens d'existence pour 79% de la population, qui a dépendu pendant des siècles des ressources naturelles pour ses moyens d'existence, sa culture et son bien-être. Cependant, la croissance de la population, de la commercialisation et le développement rapide de la mondialisation ont profondément modifié les valeurs sociales, les institutions locales et les perceptions traditionnelles, s'agissant notamment de l'utilisation et de la gestion des ressources. L'approche médiane du développement adoptée par le Bhoutan a conduit au concept de "Bonheur national brut", qui privilégie un développement durable et équitable, la protection et la promotion de la culture bhoutanaise, la protection de l'environnement et la promotion d'une bonne gouvernance.
- **Chine (Sichuan):** Les zones de montagne constituent 70% du territoire chinois et plus de la moitié de la population y vit. En comparaison avec les zones rurales des plaines, ces zones sont en général en marge du processus de développement. Cette disparité croissante entre les zones urbaines et rurales pénalise particulièrement les zones rurales de montagne qui souffrent d'une productivité agricole médiocre, de services sociaux insuffisants et de faibles revenus individuels. Au cours de ces dernières années, des efforts importants, soutenus par nombreuses initiatives politiques, ont été entrepris pour résoudre ces problèmes, appelés « les questions de San Nong », avec des résultats limités.
- **Inde (Sikkim):** Le Sikkim est un petit Etat représentant 0,22% de la superficie de l'Inde. La population est majoritairement rurale (89%). Parmi les Etats himalayens, le Sikkim compte le plus fort pourcentage de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (36,6%) et sous-alimentées (57%). Les terres en pente sont trois à quatre fois moins efficaces que les terres de plaine pour satisfaire les besoins en calories et en protéines de leur population. Pour faire face aux problèmes d'inaccessibilité, de fragilité et de marginalité, l'Etat et les gouvernements centraux ont adopté un certain nombre de mesures. L'Etat a également pris des mesures pour mieux exploiter les avantages comparatifs des montagnes (diversité biologique et culturelle, marchés de niche et adaptation humaine).
- **Népal:** Enclavé et montagneux, le Népal reste un des pays les plus pauvres du monde. La majorité de la population vit dans les zones rurales et le pays est caractérisé par d'importantes disparités dans la plupart des aspects du développement, d'une croissance rapide de la population, d'un environnement fragile, d'une pauvreté chronique et de l'intensification des mouvements d'insurrection. L'agriculture contribue pour environ 40% au produit national brut et emploie 60% de la force de travail. Les groupes devant faire l'objet d'une grande attention en terme de développement humain sont les enfants, les femmes, les *dalit* (intouchables), les minorités ethniques (vivant essentiellement dans les zones de montagne), les agriculteurs de subsistance marginaux, les travailleurs agricoles et les urbains pauvres.



## Divers points d'entrée pour l'évaluation des politiques

Des secteurs ou des sujets spécifiques ont été identifiés dans les quatre pays afin d'évaluer le degré de prise en compte des objectifs et priorités de l'ADRD dans les politiques et interventions. Les discussions menées avec les chercheurs ont permis de choisir les thèmes politiques qui ont servi de point d'entrée: **Bhoutan – Politiques d'utilisation des terres pour l'ADRD ; Chine, Sichuan – Politiques de développement agricole et rural pour les zones de montagne ; Inde, Sikkim – L'horticulture en tant que moteur du développement rural ; et Népal – Le Plan prospectif agricole.**

## Quelques points communs entre les quatre pays

### Aspects positifs

- Les rigidités du passé, le manque de coordination et de décentralisation diminuent et l'utilisation de processus participatifs intégrant les dimensions environnementales, économiques, sociales et culturelles du changement se développe. Ces éléments montrent **un début de prise en compte des impératifs de l'ADRD-M, à savoir la conception et la mise en œuvre de politiques d'une manière intersectorielle, intégrée, multi acteurs et participative**, dans les politiques de développement agricole et rural.
- **L'approche de l'ADRD-M au niveau macro**, avec tous ses aspects positifs, présentant certaines **limitations opérationnelles**, elle est de plus en plus **complétée** par des **initiatives au niveau micro**, qui facilitent l'engagement des communautés et privilégient une approche partant de la base.

### Ecarts

- Pratiquement tous les pays ont **négligé les spécificités des montagnes** lors de la conception ou de la mise en œuvre des interventions de développement.
- **Les impératifs du cadre de l'ADRD-M ne sont pas encore totalement pris en compte**, en raison des contextes et des pratiques précédentes.
- Malgré un **niveau visible de sensibilisation** à l'importance **d'associer les acteurs** dans la planification, la conception et la mise en œuvre des interventions et au besoin de s'appuyer sur une approche inter sectorielle, les évaluations ont mis en lumière une **faiblesse dans les capacités** pour exploiter pleinement cette prise de conscience, en raison notamment des pratiques passées ainsi que des systèmes d'établissement des priorités et d'intégration des activités et des décisions pertinentes.
- L'existence de délais **entre la planification et la mise en œuvre** des interventions.
- Une approche plus systématique des politiques et programmes est nécessaire pour surmonter un certain opportunisme dans l'élaboration du calendrier des interventions.
- De nombreux pays révèlent une **faiblesse de la coordination inter agences** dans la planification et la mise en œuvre du développement.

## Recommandations de l'atelier régional

Les préoccupations et suggestions le plus souvent mentionnées dans les évaluations et lors de l'atelier régional - ayant rassemblé des décideurs politiques de haut niveau, des représentants de la société civile, d'organisations internationales et quelques agences bilatérales de développement - qui se recourent quelquefois, sont résumées ci-dessous:

### Politiques

1. S'appuyer sur le concept de Bonheur national brut (BNB), élaboré au Bhoutan, un concept proche de l'approche ADRD-M, en tant que voie pour la mise en œuvre de l'ADRD-M, une fois traduit dans une forme opérationnelle.
2. Adopter d'une approche plus systématique dans la formulation des politiques en mettant en place un cadre intégré pour la formulation, la promotion et l'évaluation des politiques et programmes d'ADRD-M.
3. Encourager la sensibilisation, la compréhension et l'utilisation d'une perspective spécifique montagne en tant que cadre de conception et de mise en œuvre des politiques d'ADRD-M. Ce cadre aidera également à identifier les zones et les groupes cibles.
4. Accorder une plus haute priorité au développement des ressources humaines, à l'équité et aux questions

relatives aux femmes, parties intégrantes de l'ADR-D-M.

5. Développer des liens efficaces et équitables avec les marchés, notamment avec l'économie des zones de plaine, pour assurer un développement bénéficiant aux populations des zones de montagne.
6. Accorder une plus grande attention à une question moins traitée mais essentielle, à savoir compléter les approches macro par des initiatives au niveau micro et assurer leur réplication.

## Institutions

7. Renforcer les capacités et la coordination des agences et des départements du secteur public impliqués dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques ADRD est une exigence importante pour l'ADR-D-M.
8. Pour renforcer l'ADR-D-M, responsabiliser les populations des montagnes par des programmes d'éducation, de renforcement des capacités de négociation et de promotion de l'autonomie.
9. Sortir des conflits organisationnels et éviter la duplication des travaux par la coordination et les complémentarités fonctionnelles entre les agences et départements gouvernementaux.

## Processus

10. Constituer des bases de données vastes et complètes, et réaliser des études analytiques pour assurer la pertinence et l'intégration des politiques d'ADR-D-M.
11. Renforcer les interactions entre acteurs à différents niveaux afin de trouver un juste équilibre entre les approches et processus « descendants » et « ascendants » nécessaires pour promouvoir l'ADR-D-M.
12. Réformer les institutions pour renforcer la participation de la population locale dans le travail d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques, dans le cadre d'une véritable décentralisation.
13. Sensibiliser les acteurs locaux et renforcer leurs capacités pour mieux les associer à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques et des programmes, à travers une approche ascendante.
14. Rationaliser les priorités en matière d'allocation de ressources et d'investissements entre les zones de montagne et de plaine par une meilleure connaissance des spécificités des zones de montagne.
15. Améliorer la mobilisation des ressources pour éviter les dangers d'une trop grande dépendance par rapport aux bailleurs de fonds; à cet égard, il est essentiel, pour la promotion de l'ADR-D-M, d'exploiter davantage les complémentarités entre le secteur public et le secteur privé.
16. Synthétiser et mutualiser les expériences précédentes en matière d'élaboration des politiques et de mise en oeuvre des interventions. Cette approche permettra à la fois de construire les futures approches sur des bases plus solides et de donner plus de dynamisme et d'efficacité à l'ADR-D-M.

## Propositions d'activités de suivi

Les rapports par pays ainsi que les délibérations de l'atelier régional ont identifié une gamme d'actions de suivi, tant au niveau régional qu'au niveau national, et hiérarchisé ces activités de la manière suivante:

### Au niveau national

#### Bhoutan

- Conduire des études complémentaires sur les marchés fonciers, ainsi que sur les systèmes fiscaux et administratifs, éléments essentiels pour concevoir et mettre en oeuvre une politique plus globale en matière d'utilisation des terres et un agenda de réforme agraire plus équitable.
- Evaluer les besoins de renforcement des capacités des élus et des administrations locales, et élaborer et mettre en oeuvre un programme de formation dans ce domaine.



## Chine – Province du Sichuan

- Conduire des études pour évaluer l'élaboration des politiques et les processus de mise en oeuvre dans la chaîne du Hengduan.
- Organiser un atelier de consultation au niveau provincial (avec une participation des agences du gouvernement central) pour examiner les résultats des études de cas.

## Inde – Etat du Sikkim

- Identifier et analyser les entreprises liées à l'horticulture ayant réussi et mettre en place des coopératives et des groupes pour valoriser la production et la commercialisation.
- Conduire une étude destinée à évaluer l'importance des questions relatives aux systèmes fonciers, à l'héritage et à la fragmentation des propriétés, et proposer des options pour résoudre les problèmes.
- Conduire une étude de faisabilité détaillée sur la 'bio attitude', politique adoptée par l'Etat, pour identifier les produits à fort potentiel ainsi que les mesures pour faire face aux contraintes et aux obstacles.

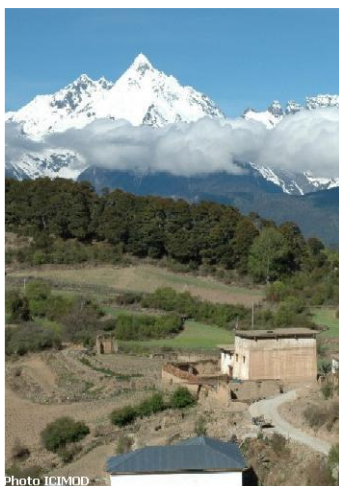
## Népal

- Etudier les opportunités pour l'adoption de l'agriculture biologique dans le cadre du PPA.
- Etudier les effets de la suppression des subventions sur les engrais, y compris sur la sécurité alimentaire.

## Au niveau régional

- Renforcer les capacités des acteurs à différents niveaux en termes d'analyse, de formulation des politiques, de négociation et de plaidoyer.
- Identifier et rendre opérationnelles les méthodologies et approches de formulation des politiques en recherchant une intégration entre les niveaux micro et macro.
- Approfondir les analyses institutionnelles dans les quatre pays afin d'identifier les mécanismes qui permettront d'enrichir la formulation des politiques et des plaidoyers.
- Renforcer les capacités des populations des montagnes à identifier les problèmes et renforcer leurs compétences en matière de négociation.
- Sensibiliser les responsables des gouvernements locaux, les assemblées élues, les sociétés civiles, les groupes de pression et les coopératives agricoles à la nécessité de mieux comprendre et promouvoir de bonnes politiques en matière d'ADRDR.
- Etablir des mécanismes de mutualisation des expériences au niveau régional afin de multiplier les entreprises fondées sur les produits de niche des montagnes, à partir des expériences réussies.
- Faciliter les échanges d'expertises sud/sud en matière de développement des montagnes.
- Mettre en place un réseau virtuel d'échanges d'expériences, de points de vues et de préoccupations sur les questions relatives aux montagnes.
- Dans le futur, construire les approches à partir d'expériences réussies, de manière à améliorer l'efficacité et à rendre plus dynamique l'approche ADRDR-M.

## Pour plus d'informations



### ▲ Point focal régional

**Contact:** Kamal Banskota

**Adresse:**

ICIMOD  
G.P.O. Box 3226  
Khumaltar  
Katmandu, Népal

**Tél:** (+977) 1 500-3222

**Télécopie:** (+977) 1 500-3299,  
500-3277

**Courriel:** [kbanskota@icimod.org](mailto:kbanskota@icimod.org)

**Site Internet:** <http://www.icimod.org>

### ▲ Equipe ADRDR-M

**Contact:** Jean Gault ou Takashi Takahatake

**Adresse:**

Département du développement économique  
et social  
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:** [takashi.takahatake@fao.org](mailto:takashi.takahatake@fao.org),  
[jean.gault@fao.org](mailto:jean.gault@fao.org)

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