



Agriculture et Développement
Rural Durables

PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE



Centre international pour le
développement intégré des
montagnes

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

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

Synthèse

**Katmandu, Népal
Décembre 2006**

CONTACT

▲ **Coordonnateur régional**

Contact: Kamal Banskota

Adresse:

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

Tél.: (+977) 1 500-3222

Fax: (+977) 1 500-3299, 500-3277

Courriel: kbanskota@icimod.org

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

▲ **Equipe ADRD-M**

Contact: 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) 06 570-56246

Fax: (+39) 06 570-52004

Courriel: takashi.takahatake@fao.org

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

ACRONYMES

ADRD-M	Agriculture et développement rural durables dans les régions de montagnes
BNB	Bonheur national brut
CCM	Comité du Conseil des ministres
CHT	Chittagong Hill Tracts
CIRDAP	Centre de développement rural intégré pour l'Asie et le Pacifique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FC	Foresterie communautaire
FFOM	Forces, faiblesses, opportunités et menaces
FIDA	Fonds international de développement agricole
FP	Foresterie privée
FYM	Fumier naturel
HK-H	Hindu Kush Himalaya
ICIMOD	Centre international pour le développement intégré des montagnes
IPMDP	Lutte intégrée
IUCN	Union mondiale pour la nature
PFNL	Produits forestiers non ligneux
PPA	Plan prospectif agricole
PGI	Projet de gestion intégrée
PQ	Plan quinquennal
RMB	Renminbi
SMDD	Sommet mondial pour le développement durable

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
1. Caractéristiques de l'intervention de développement dans l'Hindu Kush Himalaya	3
▪ Le contexte de l'Hindu Kush Himalaya	3
▪ Caractéristiques de l'intervention de développement	4
2. Etapes opérationnelles du processus	17
▪ Choix des points d'entrée	17
▪ Approche	17
▪ Leçons tirées	18
3. Synthèse régionale: leçons tirées, recommandations et propositions d'activités de suivi	20
▪ Leçons tirées	20
▪ Recommandations de l'atelier régional	21
▪ Propositions d'activités de suivi	23
4. Evaluation des politiques ADRD-M au Bhoutan	25
5. Evaluation des politiques ADRD-M en Chine (Sichuan)	33
6. Evaluation des politiques ADRD-M en Inde (Sikkim)	40
7. Evaluation des politiques ADRD-M au Népal	45

Introduction

L'évaluation des politiques d'agriculture et de développement durables dans l'Hindu Kush Himalaya (HK-H) constitue une étape du projet triennal (2005-2007) pour une agriculture et un développement rural durables en régions de montagnes (ARD-M). Ce projet, conduit par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), vise à soutenir les moyens d'existence des populations rurales de montagne, en aidant à la conception, la révision, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques, programmes et processus institutionnels appropriés pour assurer la promotion de l'ARD-M dans les régions de montagne aux niveaux mondial, régional, national et local.

Cette évaluation répond à la première priorité du projet ARD-M: évaluer les forces et les faiblesses des politiques de montagne, notamment en termes sociaux, économiques, institutionnels et environnementaux, en conformité avec les principes de l'agriculture et du développement rural durables.

A partir des enjeux politiques actuels, les évaluations des politiques conduites dans le cadre du projet ARD-M constituent **une contribution au développement des capacités en termes politique, institutionnelle et de processus d'ARD-M** dans l'Hindu Kush Himalaya pour les décideurs politiques, les représentants de la société civile et les populations locales.

Dans le contexte de l'Hindu Kush Himalaya, cette tâche a supposé l'établissement de partenariats étroits entre le projet FAO ARD-M, ICIMOD et quatre de ses Etats membres, à savoir le Bhoutan, la Chine (représentée par la province du Sichuan), l'Inde (représentée par l'Etat du Sikkim) et le Népal.

Les **objectifs** sont les suivants:

- Elaborer un cadre méthodologique initial pour évaluer les politiques et les processus de l'ARD-M dans les pays himalayens choisis, et
- Évaluer les points forts et les points faibles de ces politiques, institutions et processus.

Ce document présente en premier lieu une **synthèse générale** du travail d'évaluation des politiques dans les quatre pays concernés, permettant ainsi une compréhension plus globale des politiques de développement, des programmes, des processus et des institutions, etc., une attention particulière étant accordée à l'analyse des points forts et des points faibles des interventions passées, ainsi qu'à l'appui que l'ARD-M peut apporter pour affronter ces problèmes. Cette approche permet également d'évaluer **les forces et faiblesses** d'interventions spécifiques, d'en tirer des **leçons pour le futur** et de concevoir **un suivi** de ces évaluations.

En second lieu, ce document présente les principaux résultats obtenus et propose les résultats **de l'évaluation par pays** en les formulant en termes de points spécifiques, plutôt qu'en descriptions textuelles détaillées. Les lecteurs qui le souhaitent pourront avoir accès aux rapports détaillés – qui ont permis l'élaboration de ce document de synthèse – en se connectant sur le site Internet du projet ARD-M: www.fao.org/sard/sard-m. Ce document de synthèse s'appuie, quant à lui, sur une analyse du contexte général et du cadre spécifique de chacun des pays étudiés afin d'inscrire ce travail d'évaluation dans une perspective pertinente. Il propose ensuite une série de commentaires sur le secteur/sujet analysé, ainsi que sur les processus politiques et les institutions. Les effets de chacune des interventions sont énumérés, ainsi que leurs points forts et points faibles. Le document mentionne enfin les principales leçons tirées et les étapes restant à entreprendre dans l'avenir. On pourra noter que les informations en la matière ne sont pas uniformément disponibles dans tous les cas.

Remerciements

L'évaluation des politiques d'ARDR-M dans l'Hindu Kush Himalaya a été rendue possible grâce au travail et aux efforts entrepris par de nombreuses personnes.

En premier lieu, nous tenons à remercier particulièrement le Dr. Pema Gyamtsho, premier point focal du projet ARDR-M à ICIMOD. Il a assuré la responsabilité du démarrage et de la coordination des activités d'évaluation des politiques dans l' HK-H. Des remerciements sincères doivent également être adressés au Dr. Kamal Banskota, au Dr. Narpat Singh Joda et au Dr. Bikash Sharma qui ont travaillé à la finalisation de l'évaluation des politiques et rassemblé toutes les informations nécessaires à la rédaction de ce rapport de synthèse.

Nous voudrions enfin remercier de tout cœur les consultants qui ont mené les évaluations dans chacun des pays concernés. Il s'agit des personnes suivantes:

- Dr. Mahesh Banskota, Consultant économiste, Népal
- Mr. Jas Raj Subba, Directeur principal, Division des ressources naturelles, Sikkim, Inde
- Mr. Sangay Duba, Directeur de programme, Centre de recherche sur les ressources naturelles, Bajo, Wangduephodrang, Bhoutan
- Dr. Luo Peng, Chef de la Division de l'écologie, Institut de biologie de Chengdu, Sichuan, Chine.

I. Caractéristiques de l'intervention de développement dans l'Hindu Kush Himalaya

1. Le contexte de 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. La région s'étend sur plus de 3 500 kilomètres, de l'Afghanistan à l'ouest au Myanmar, à l'Est, et de la région des plateaux du Tibet et d'autres régions montagneuses du nord de la Chine jusqu'au bassin du Gange en Inde, au sud. Les bassins hydrographiques des huit principaux systèmes fluviaux d'Asie – Indus, Gange, Brahmapoutre (Yarlungtsanpo), Irrawaddy, Salween (Nu), Mékong (Lancang), Yangtse (Jinsha) et fleuve jaune (Huanghe) – ont leur origine dans ces montagnes. Les ressources de l'Himalaya reposent également sur une faune et une flore sauvages extrêmement diverses ainsi que sur de très nombreux groupes ethniques et linguistiques. Il existe environ 55 différents groupes ethniques montagnards dans les seules montagnes de Chine et on estime que l'ensemble de la région en compte plus de 300. Malgré cette riche diversité biologique et culturelle, la majorité des populations de ces vastes régions de montagnes est extrêmement pauvre et vulnérable aux menaces environnementales, sociales et économiques. Certaines zones ont connu huit mois de faim et de déficit alimentaire au cours d'une seule année. Ces menaces ont attisé des mécontentements et des conflits qui ont débouché, dans certaines zones, sur des violences qui se manifestent encore aujourd'hui.



Dans le passé, les décideurs politiques ont négligé ces zones de montagne et cette attitude a conduit à un déficit général de compréhension des processus naturels et humains qui caractérisent ces montagnes, et à l'exclusion des populations des montagnes des processus de prise de décision. Les interventions de développement élaborées pour ces régions consistaient le plus souvent à reproduire les solutions mises en place dans les plaines et à traiter davantage les symptômes que les causes, en ignorant largement les opportunités de développement appropriées. Les montagnes offrent pourtant toute une gamme d'opportunités de développement et de protections spécifiques,

qui constituent de plus en plus la base permettant de réduire leur vulnérabilité et d'augmenter leur durabilité. Malgré les contraintes qui les caractérisent, les zones de montagne disposent d'un immense potentiel qui permet de promouvoir toute une gamme d'activités de développement et de conduire au bien-être de leurs populations.

2. Caractéristiques des interventions de développement

Avant de commenter les politiques spécifiques de développement agricole et rural dans les quatre pays, ainsi que leurs liens avec l'ADRD-M, il est sans doute utile de décrire brièvement les principales caractéristiques des interventions de développement dans les pays de l'HK-H, dans la mesure où elles influent sur les réflexions et les actions consacrées à l'ADRD-M. Ces caractéristiques (qu'elles soient positives ou négatives) déterminent le degré de prise en compte, par les politiques et les programmes de développement, des caractéristiques des montagnes (c'est-à-dire la compréhension des spécificités essentielles des montagnes et leur intégration dans les décisions politiques et dans leur mise en œuvre).

Les montagnes présentent des spécificités qui les distinguent des situations habituellement rencontrées dans les zones de plaine. Il s'agit essentiellement de la limitation de l'accès à ces zones, de leur fragilité, de leur marginalité, de leur diversité, des opportunités de niches qui s'y présentent et des mécanismes d'adaptation humaine.

Dans divers pays de l'HK-H **les interventions du développement** (c'est à dire les politiques et les programmes) sont généralement caractérisées par **l'absence d'objectifs spécifiques pour les montagnes**. Cela pose un certain nombre de questions et conduit à un certain nombre de conséquences synthétisées dans le tableau n°1¹ qui souligne par ailleurs les lacunes qu'il y a lieu de combler pour parvenir au développement durable des montagnes dans la région.

Il convient de noter que les lacunes des programmes politiques, synthétisées dans la seconde colonne, ne sont pas présentes de façon uniforme dans toutes les zones de montagne de la région de l'HK-H. Il apparaît donc que certaines interventions prennent mieux en compte que d'autres les caractéristiques spécifiques des montagnes.

Le principal point qu'il faut souligner ici est que l'analyse des interventions politiques de développement dans les pays de l'HK-H, en termes de spécificités des montagnes, peut aider à identifier et à analyser certaines questions politiques spécifiques propres à l'ADRD-M. Les **secteurs politiques** indicatifs sont les suivants:

- Dans le contexte de l'agriculture, les secteurs qui doivent être privilégiés par les interventions de développement sont: les stratégies de développement agricole qui privilégient les investissements et les allocations de ressources; la sécurité alimentaire et l'accès aux ressources; les options technologiques (recherche) et la transformation de l'agriculture; la commercialisation, le commerce et les options à haute valeur ajoutée; la place de l'agriculture de montagne dans le contexte national; la protection de la base de ressources de l'agriculture (ressources naturelles), sa valorisation et la planification de son exploitation; les politiques foncières et les liens entre agriculture et forêts.

¹ Le tableau n°1 a été élaboré à partir des observations et informations relevées dans diverses études réalisées par ICIMOD et d'autres agences ainsi que dans les documents de planification et les rapports de projets fournis par les gouvernements. Voir Jodha, N.S. (1997) "Mountain Agriculture", (chapitre 14) dans *Mountains of the World – A Global Priority*, eds. B. Messerli et Jack D. Ives. Parthenon Publishing, New York et Londres.

- Dans le contexte du développement rural, les secteurs les plus importants en matière d'interventions publiques – souvent liés aux éléments listés dans le contexte de l'agriculture – sont les suivants: le développement des infrastructures rurales et des autres systèmes de soutien (matériel et financier); les questions et les priorités en matière de pauvreté et d'équité; les ressources de niches et les opportunités et approches pour les exploiter; les programmes spécialement conçus pour les zones rurales; le développement des ressources humaines, le développement des capacités et la participation de la population (notamment à travers la décentralisation); les liens intersectoriels et urbains/ruraux (agriculture, forêts, pêches, etc.); les stratégies pour le futur dans le contexte de la mondialisation et du développement rural.

Tableau 1 - Partie A: Détails indicatifs des interventions de développement dans les pays HK-H en termes d'inaccessibilité

L'inaccessibilité comme contexte de politique et programmes	Caractéristiques générales et orientation des interventions	Conséquences/implications en termes de durabilité
<p>Dimensions</p> <p>a. Liens extérieurs</p> <p>b. Isolement interne/ distances</p> <p>c. Moyens de communication, mouvements</p> <p>d. Accès social</p>	<p>Modèles dominants</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Construction de routes (dans tous les pays de l'HK-H) avec une priorité accordée à l'exploitation des ressources de niches (comme l'énergie hydroélectrique, l'irrigation, les ressources minières, l'industrie du bois, le tourisme). 2. Routes frontalières de sécurité (en Chine, Inde et Pakistan). 3. Principales grandes routes nationales – besoins nationaux. 4. Indifférence générale pour les zones qui ne répondent pas aux critères (1 à 3) et qui présentent des difficultés topographiques et des petits groupes de populations dispersés. 5. Attention limitée aux solutions alternatives (funiculaires, sentiers muletiers améliorés, etc.). 6. Attention limitée aux effets secondaires sur les versants fragiles; technologies des routes de montagne. <p>Nouvelles tendances</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Nouvel intérêt pour les 'routes vertes'; stabilisation des versants et technologies adaptées aux terrains montagneux (Népal, Chine). 8. Pressions des communautés et des nouveaux besoins du marché (liés à la mondialisation) pour une meilleure communication et des routes de liaison (avec l'appui des donateurs dans les petits pays). 9. Initiatives de promotion de la connexion à Internet dans diverses parties de tous les pays. <p>Principales contraintes</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Manque de technologies appropriées; coûts élevés, manque de ressources et préoccupations environnementales. 	<p>Amélioration des flux, de l'étendue et de la qualité des options</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Effets positifs (de 1 - 3) seulement là où existent des investissements auxiliaires et des équipements disponibles (ex. Himachal Pradesh, Inde; zone de Karakoram, Pakistan; Province de Hunan, Chine; les principales zones de vallées dans les autres pays). ▪ Perte d'opportunités potentielles et d'options en raison de (4). ▪ Attentes élevées de (7-9) pour renforcer les options et opportunités respectueuses de l'environnement. ▪ Apparition d'inégalités économiques entre les zones accessibles et les zones peu accessibles. ▪ Persistance du déséquilibre économique entre les zones d'altitude et les zones de plaines (4 et 1). <p>Diminution de la ressource</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Glissements de terrain et perturbations plus fréquents, dus à (6) dans la plupart des cas. ▪ Surexploitation des ressources de niches liées à (1).

Partie B: Détails indicatifs des interventions de développement dans les pays HK-H en termes de fragilité

La fragilité comme contexte des politiques et programmes	Caractéristiques générales et orientation des interventions	Conséquences/implications en termes de durabilité
<p>Dimensions</p> <p>a. Fragilité biophysique (pentes raides, écosystème délicat)</p> <p>b. Fragilité sociale (accords institutionnels délicats à l'égard des vulnérabilités)</p>	<p>Modèles dominants</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Références fréquentes à la fragilité dans les documents de planification des politiques; indifférence à la fragilité dans les projets en cours (par ex. intensification/perturbation de la ressource encouragée ou autorisée dans le secteur agricole, dans le développement des infrastructures, dans les activités minières, etc.). 2. Extension des cultures aux versants fragiles dans le cadre de programmes locaux d'autosuffisance alimentaire/d'intensification des cultures vivrières, etc. (dans tous les pays). 3. Développement de technologies agricoles intensives (au détriment de la protection/régénération de la ressource); exploitation plus intensive de cultures de rente sur les meilleures terres reléguant les cultures d'aliments de base sur les versants les plus raides. 4. Surpâturage, surexploitation des PFNL (produits forestiers non ligneux) et autres produits des zones fragiles. 5. Indifférence à l'égard des accords institutionnels et des pratiques de protection traditionnels par des interventions administratives, technologiques ou institutionnelles formelles. <p>Nouvelles tendances</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Apparition progressive de nouvelles initiatives, comme les réserves de biosphère, les zones protégées, la réhabilitation des hauts versants, le reboisement, etc., en réaction à la situation alarmante des zones en aval (comme l'ensablement des barrages) et avec un soutien national et international. 7. Plaidoyer pour la responsabilisation des communautés; la décentralisation, la reconnaissance et l'utilisation des connaissances et des systèmes indigènes. 	<p>Amélioration des flux, de l'étendue et de la qualité des options</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Amélioration temporaire/ à court terme des flux avec peu d'options en matière de protection de la ressource en raison de (1-4). ▪ Affaiblissement des options d'adaptation à l'égard des risques et des vulnérabilités (dû à 5). <p>Diminution de la ressource</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Affaiblissement important, voire irréversible, de la ressource; potentiel de productivité réduit en raison de (1-5). ▪ Déclin des pratiques et processus destinés à protéger/régénérer la ressource tout en poursuivant son exploitation (dû à 5). ▪ Apparition d'initiatives prometteuses en matière de protection/régénération de la ressource (6-8). ▪ Taux alarmant de prélèvement des herbes.

	<p>8. Mesures prises récemment pour limiter la déforestation dans la plupart des pays (en interdisant les cultures au delà d'un certain niveau de pente en Chine).</p> <p>9. La mondialisation renforce la pression sur les produits/ressources à haute valeur ajoutée (les plantes médicinales, aromatiques ou à parfum, par exemple).</p>	
--	---	--

Partie C: Détails indicatifs des interventions de développement dans les pays de l'HK-H en termes de marginalité

La marginalité comme contexte des politiques et programmes	Caractéristiques générales et orientation des interventions	Conséquences/implications en termes de durabilité
<p>Dimensions</p> <p>a. Marginalité biophysique (liée à la fragilité et à l'inaccessibilité) limitant les options de production et générant des risques.</p> <p>b. Marginalités socioéconomiques résultant de (a) à l'égard de la société et de l'économie dominantes, se traduisant par:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la place des zones de montagne dans le contexte national dominant; - l'indifférence à l'égard des problèmes des montagnes; - l'absence de moyens d'expression des communautés de montagne et leur faible capacité de contestation - Le statut des pratiques/systèmes indigènes en relation avec les dispositions formelles. 	<p>Modèles dominants</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Limitation de la marginalité physique dans certaines zones par la mise en place de systèmes d'irrigation, l'amélioration de l'accès, les nouvelles possibilités de production (tous pays). 2. Reconnaissance de la situation spéciale des montagnes débouchant sur d'importants financements et subventions (par ex. les Etats montagneux considérés, comme des « Etats de catégories spéciales » (Inde), le « programme de partenariat entre départements développés et départements de montagnes » (Chine); les montagnes au cœur des politiques nationales (Népal); des approches essentiellement indirectes par le biais de « soutiens à la liberté » apportés à des ONG (Pakistan); la relance du développement des Chittagong Hill Tracts (CHT) après l'accord de paix intervenu (Bangladesh); « toute politique nationale de développement est une politique de montagnes » (Bhoutan)). 3. La question de l'inéquité des liens économiques entre zones d'altitude et zones de plaine n'est pas prise en compte. 4. Malgré l'existence de ressources non liées et une relative autonomie, les interventions de développement dans les zones de montagne continuent à reproduire les modèles appliqués dans les zones non montagneuses, au niveau des composantes de projets, de leur mise en œuvre, des système de prestations (tous pays). <p>Nouvelles tendances</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Une attention accrue est accordée aux zones de montagnes, s'agissant notamment de la protection de la ressource, en fonction des préoccupations de l'aval (inondations, ensablement des barrages, industries 	<p>Amélioration des flux, de l'étendue et de la qualité des options</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Davantage d'options et moins de risques et de vulnérabilités en raison de (1) et partiellement de (2). ▪ Réduction des flux, des options et des avantages qui en découlent en raison de (3-4). ▪ Le renforcement des capacités locales et d'autres initiatives restent formels et soumis à la capacité d'initier des processus socialement durables (6). ▪ La mondialisation économique va sans doute s'accroître (3), (4) et conduire à l'«exclusion» des groupes marginaux. <p>Diminution de la ressource</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ (3 et 4) sont susceptibles de contribuer à la réduction des ressources. ▪ (5 et 7) offrent la possibilité d'une amélioration de la gestion des ressources. ▪ La priorité reste aux grands projets peu soucieux de l'environnement, malgré les protestations qu'ils suscitent.

	<p>basées sur la biodiversité, bénéfiques potentiels liés à la mondialisation, etc.) en Inde, Chine, Pakistan et Népal.</p> <p>6. Interventions des services sociaux pour renforcer les capacités locales, mise en œuvre de programmes de décentralisation pour désenclaver les communautés de montagne, initiatives importantes des ONG.</p> <p>7. Accent mis, au niveau mondial, sur l'après Rio, s'agissant de la fragilité et du potentiel des montagnes.</p>	
--	---	--

Partie D: Détails indicatifs des interventions de développement dans les pays de l'HK-H en termes de diversité.

La diversité en tant que contexte des politiques et programmes	Caractéristiques générales et orientation des interventions	Conséquences/implications en termes de durabilité
<p>Dimensions</p> <p>a. La diversité est une dimension centrale qui reflète la spécificité de chaque montagne.</p> <p>b. L'hétérogénéité, à l'échelle macro, se traduit par la diversité des zones écologiques et biophysiques.</p> <p>c. La variabilité au niveau sectoriel et micro opérationnel pose un problème de pertinence et limite certaines activités spécifiques.</p> <p>d. L'interconnexion entre les différentes spécificités des montagnes est très diversement réalisée.</p> <p>e. La diversité socioculturelle (groupes ethniques, situations géographiques, habitat) conduit à des différences importantes de perspectives et de pratiques locales.</p>	<p>Modèles dominants</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reconnaissance de l'importance des critères écologiques/climatiques, ou des activités dominantes de la zone pour identifier les zones d'intervention (par ex. pâturages d'altitude, ceintures horticoles, etc. dans la plupart des pays). 2. Les diversités au niveau micro opérationnel, même lorsqu'elles sont reconnues sont rarement intégrées dans les activités de développement, ce qui signifie que la « pluralité » des situations est ignorée et que l'on continue à appliquer les approches mises en oeuvre dans les zones de plaines privilégiées par les décideurs. 3. Le point 2 s'applique aux programmes et technologies agricoles, aux services sociaux, aux activités de renforcement des capacités, etc. 4. Absence générale de considération à l'égard de la diversité des zones de montagne; les stratégies de diversification des communautés de montagne sont ignorées; la fragmentation des structures des départements gouvernementaux réduit encore davantage les chances de mise en place d'approches intégrées pour mieux prendre en compte la diversité. 5. Les entités ethniques/culturelles sont théoriquement reconnues, mais les approches/interventions de développement les contournent et ignorent leurs systèmes de connaissances. <p>Nouvelles tendances</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Dans certains pays, les diversités physiques et sociales des montagnes et leurs applications sont plus souvent prises en compte dans les projets soutenus par les donateurs. 	<p>Amélioration des flux, de l'étendue et de la qualité des options</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'indifférence à l'égard de la diversité et de la diversification aux niveaux opérationnels réduit la gamme et la qualité des options et aggrave les risques et vulnérabilités en raison de (2-4). ▪ Les interventions uniformes et généralisées ne sont ni pertinentes ni efficaces et conduisent (en raison de 2 et 4) à la disparition des solutions basées sur les traditions. ▪ Des changements positifs sont attendus de (7). <p>Réduction de la ressource</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La négligence en matière de protection et de régénération de la ressource conduit à des modèles non durables, en raison de (2-4). ▪ Les connaissances, expériences et approches issues de la tradition et qui permettent d'exploiter la diversité tendent à disparaître (en raison de 5 et 6). ▪ La dynamique et les mécanismes de la mondialisation vont probablement conduire à l'intensification de l'exploitation de la ressource et à sa réduction.

	<p>7. Les pressions et initiatives en faveur de la décentralisation, des approches participatives et de la responsabilisation des communautés favorisent la reconnaissance et la prise en compte des diversités.</p> <p>8. La pression de la mondialisation croissante renforcera probablement davantage l'indifférence à l'égard de la diversité et de ses impératifs.</p>	
--	---	--

Partie E: Détails indicatifs des interventions de développement dans les pays de l'HK-H en termes de niches de montagnes

Les niches de montagnes en tant que contexte des politiques et programmes	Caractéristiques générales et orientation des interventions	Conséquences/implications en termes de durabilité
<p>Dimensions</p> <p>a. Principales ressources de la nature: eau douce, hydroélectricité, ressources minières, bois, biodiversité unique, etc.</p> <p>b. Petits produits de niches, plantes médicinales, aromatiques et à parfum, autres PFNL, etc.).</p> <p>c. Systèmes traditionnels de connaissances (adaptées aux spécificités de montagne et utilisables dans les politiques et technologies modernes de développement).</p>	<p>Modèles dominants</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fort accent mis sur l'exploitation des principales niches de montagne principalement pour satisfaire les besoins de l'aval. Faibles retombées au plan local (dans la plupart des pays). 2. Tarification peu réaliste des ressources de niches. Compensations limitées en contrepartie des ressources puisées dans les montagnes, des services environnementaux, des déplacements sociaux et des dommages à l'environnement. 3. Les liens entre les terres d'altitude et les terres de plaine sont inégaux et défavorables aux montagnes. 4. L'accent est principalement mis sur l'extraction des ressources naturelles, mais peu d'efforts humains ni d'investissements pour renforcer ces niches. 5. Les produits de micro niche (souvent exploités par les communautés/ les pauvres) sont peu valorisés; les marges commerciales sont énormes, avec peu de réglementations ni de restrictions pour empêcher la surexploitation. 6. La promotion et la mise en place d'interventions basées sur des approches scientifiques, administratives et des modes de gestion formels ont conduit à la marginalisation des systèmes de connaissances indigènes, qui sont pourtant issus d'une expérience concrète des problèmes et des opportunités des montagnes. <p>Nouvelles tendances</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Sous réserve des éléments évoqués en (1-6) les tendances actuelles vont probablement s'accroître avec la poursuite de la mondialisation économique. 	<p>Amélioration des flux, de l'étendue et de la qualité des options</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bénéfices et compensations limités en faveur des communautés/Etats de montagne en contrepartie de l'exploitation des produits de niches en raison de (1-2). ▪ Faibles profits, en raison des maigres compensations, des marges commerciales élevées et du déséquilibre des termes de l'échange liés à (3, 4, 5 et 7). <p>Réduction de la ressource</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La ressource est surexploitée et faiblement réglementée, en raison de (1, 2, 3, 4, et 5). ▪ Des connaissances indigènes de grande valeur disparaissent en raison de (6 et 7). La mondialisation pourrait accentuer la surexploitation de la ressource et la perte des connaissances indigènes, en raison de (8 et 9). ▪ (8 et 9) créent un espoir de limitation de la surexploitation de la ressource et de la disparition des systèmes de connaissances indigènes de grande valeur.

	<ol style="list-style-type: none">8. Les ONG et les communautés protestent de plus en plus contre la surexploitation des niches, l'absence de fixation de prix, l'absence de compensation pour services environnementaux, et contre le mépris affiché à l'égard des systèmes indigènes de connaissances.9. Les préoccupations environnementales sont davantage affichées dans l'agenda mondial (par ex. la situation des grands barrages).10. Des pressions locales s'exercent pour l'obtention de plus fortes compensations en contrepartie de l'exploitation des ressources des montagnes par les systèmes économiques dominants.	
--	---	--

Part F: Détails indicatifs des interventions de développement dans les pays HK-H en termes d'adaptation humaine

L'adaptation humaine aux conditions des montagnes en tant que contexte des politiques et programmes	Caractéristiques générales et orientation des interventions	Conséquences/implications en termes de durabilité
<p>Dimensions</p> <p>a. Les pratiques institutionnelles et technologiques traditionnelles (par exemple le partage collectif des risques, la mutualisation de la ressource, l'agronomie populaire, etc.) ont évolué pour s'adapter à un environnement productif à haut risque et faible productivité.</p> <p>b. L'accent est mis sur la diversification et les pratiques de régénération de la ressource.</p> <p>c. L'adaptation peut se faire dans deux sens: adapter la demande aux capacités de la ressource locale et – si possible - adapter les capacités de la ressource à la demande.</p> <p>d. La demande est de plus en plus réglementée, à travers le contrôle de la population, les migrations, etc.; l'utilisation de la ressource est réglementée par une limitation de l'offre.</p>	<p>Modèles dominants</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pas de politiques d'ensemble connues en matière d'adaptation humaine, à l'exception de quelques projets conduits par des donateurs et des ONG. 2. Dégradation des dispositifs et systèmes traditionnels en raison de leur intégration physique, administrative et économique dans les modèles dominants. 3. Promotion/extension de dispositions modernes/formelles en raison de leur performance élevée. 4. Le système d'exploitation de la ressource déterminé par la limitation de l'offre est remplacé par un système basé sur la demande et sur le marché. 5. Persistance des approches standardisées ignorant les différences ethniques, culturelles et d'autres différences spécifiques. <p>Nouvelles tendances</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Les processus de mondialisation et de soumission au marché vont probablement marginaliser encore davantage les systèmes traditionnels. 7. Emergence de certains signes et plaidoyers, et retour des dispositions traditionnelles, à travers l'action des ONG, etc. 8. L'intérêt des chercheurs est relancé par le fait que certains éléments des systèmes traditionnels pourraient être revalorisés et intégrés dans les systèmes modernes, notamment pour ce qui concerne la gestion de la ressource. 	<p>Amélioration des flux, de l'étendue et de la qualité des options</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'efficacité et la faisabilité des mesures traditionnelles s'appliquent mieux à des groupes de populations moins importants, dans des contextes de subsistance (3-5). ▪ Les défenses institutionnelles traditionnelles contre les risques et les vulnérabilités sont en déclin (1-5). ▪ Réduction des options locales autocontrôlées. <p>Réduction de la ressource</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Indifférence à l'égard des pratiques de régénération et de protection de la ressource (3-4). ▪ Indifférence à l'égard de certaines mesures locales pertinentes pour prendre en compte diverses spécificités des montagnes (3-4). ▪ Disparition d'activités agricoles naturellement interconnectées et diversifiées (1-5).

Les équipes de pays ont toutefois eu le sentiment que plusieurs questions ou préoccupations énumérées ci-dessus ont été directement intégrées, au cours des dernières décennies, dans les politiques et programmes de développement agricole et rural des pays de l'HK-H, sans se référer formellement au cadre de travail de l'ADRD, qui n'existait pas à cette époque. En conséquence, il a été convenu de collecter, dans chacun des pays concernés, les politiques et les programmes de développement agricole qui correspondent aux composantes de l'ADRD-M.

Histoire du développement et priorité accordée à l'ADRD-M

Comme l'ADRD-M est apparu bien après les premiers processus et structures de développement initialement mis en place au cours des années 50 et 60, on ne retrouve pas l'intégralité des aspects et des approches préconisés par l'ADRD-M dans les politiques et programmes évalués dans les divers pays étudiés. De plus, les différentes composantes des politiques et programmes évalués par les études de cas ne seront sans doute pas identifiées avec la clarté et la précision que permet l'approche ADRD-M.

En réalité, au cours des quatre ou cinq dernières décennies, les efforts entrepris en matière de développement agricole et rural (à travers une planification centralisée, etc.) ont créé une culture spécifique (c'est à dire des processus et mécanismes destinés à concevoir et élaborer des activités de développement et leurs systèmes de soutiens financiers et institutionnels) – l'Etat prenant à son compte la responsabilité globale du développement, en s'appuyant sur des approches verticales, peu sensibles aux aspirations des populations et sur des structures ne prenant pas en compte les véritables priorités du développement. Dans le même temps, un certain nombre de questions soulignées par l'ADRD-M – comme la relance de la production agricole, la réduction de la pauvreté, la priorité à accorder aux questions d'équité, de parité hommes/femmes, de protection des ressources naturelles, etc. – ont théoriquement trouvé leur place dans les approches conventionnelles du développement. Toutefois, dans la mise en œuvre concrète des priorités, sur le terrain, les questions d'équité, de parité hommes/femmes, de moyens d'existence, d'équilibre entre les exigences de la production et celles de la protection de la ressource ont été largement négligées, les interventions étant étroitement axées sur des objectifs de croissance.

II. Etapes opérationnelles du processus

1. Choix des points d'entrée

Dans chacun des pays concernés, les équipes d'évaluation ont identifié les politiques nationales spécifiques en matière de développement agricole et rural qui devraient permettre de disposer des éléments nécessaires pour mesurer les efforts engagés pour réaliser l'ADRD et pour en tirer des leçons pour l'avenir.

Pour montrer la proximité des politiques de développement agricole et rural, et des processus liés, avec les questions et approches privilégiées par l'ADRD, les équipes nationales ont mis en évidence, au sein des interventions de développement, un certain nombre de secteurs ou de sujets spécifiques qui devaient permettre 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 identifiés au niveau national 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
- Népal – Le Plan prospectif agricole (PPA)

La plupart des politiques choisies s'appuient davantage sur des processus et mécanismes globaux de développement agricole et rural que sur des objectifs relevant spécifiquement de l'ADRD-M.

2. Approche

Avec quelques exceptions, propres aux spécificités des pays et des sujets abordés, les équipes d'évaluation ont construit leur approche méthodologique sur différents éléments: examen des rapports disponibles au niveau des gouvernements, discussions avec les agences chargées de la planification ou de la mise en oeuvre des interventions, travaux des chercheurs et rapports d'experts sur les sujets abordés, dialogue avec les acteurs de base et les communautés.

Au-delà des analyses et des rapports produits sur les sujets traités, les équipes ont également examiné les caractéristiques générales des interventions à travers le prisme des processus politiques. Elles ont complété ce travail par l'identification et l'évaluation d'objectifs spécifiques, à savoir les objectifs privilégiés par l'approche ADRD-M.

Consultations nationales

Des consultations nationales ont été organisées pour débattre des résultats de l'évaluation et les recommandations.

Pour ce qui concerne le Népal, l'atelier national de consultation a été organisé à Katmandu en mars 2006. Il a accueilli des représentants des gouvernements, de la société civile, des agences de développement, ainsi que des responsables de la conception et de la mise en oeuvre du PPA. L'atelier s'est accordé pour considérer que si le PPA constitue un bon cadre général pour le développement agricole, le principal goulet d'étranglement reste l'absence de coordination et la faible capacité des agences concernées à mettre en oeuvre le programme sur le terrain.

L'atelier national de consultation pour le Sikkim s'est tenu à Gangtok en avril 2006, en présence du point focal régional d'ICIMOD. L'atelier a rassemblé des acteurs des différentes agences gouvernementales concernées et leur a proposé une plateforme destinée non seulement à analyser les réalisations passées en matière de développement rural par l'Etat, mais aussi à débattre des questions politiques émergentes, comme celle de l'agriculture biologique. Par ailleurs, l'atelier a mis en évidence les délais importants qui existent entre la promulgation d'une politique et sa mise en oeuvre sur le terrain. Un consensus général s'est établi sur le fait que les politiques sont élaborées sans véritable analyse scientifique préalable, ni concertation avec les personnes appropriées. La politique d'interdiction de pâturage dans les forêts des parcs nationaux et dans les zones protégées en est une bonne illustration, tant il est vrai que cette politique ne peut pas être appliquée car les bergers ne disposent d'aucune véritable alternative. L'atelier a mis en évidence le fait que l'absence de coordination entre les divers secteurs concernés par le processus de formulation et de mise en oeuvre des politiques constitue une contrainte majeure.

L'atelier national de coordination pour le Bhoutan s'est tenu à Bumthan en juin 2006 en présence de M. C.N. Anil, Coordinateur associé du projet ICIMOD-FIDA de soutien des moyens d'existence durables, représentant ICIMOD. L'atelier a accueilli des responsables des différentes agences concernées. Il a réaffirmé la nécessité de réviser la loi agraire de 1983 et a souligné les contradictions existantes entre les dispositions de la loi agraire et celles de la loi sur la protection de la forêt et de la nature. Il a également noté le biais important des politiques relatives à la protection des ressources naturelles quant à leur utilisation pour l'amélioration des conditions socioéconomiques de la population rurale. Il a enfin souligné la nécessité d'aborder les questions émergentes sur l'utilisation des terres, comme celle de la dynamique des marchés fonciers face à croissance de l'urbanisation.

En Chine (Sichuan), les consultations et les interactions entre les agences ont permis d'élaborer une base d'information et d'entreprendre l'évaluation des processus et des changements politiques émergents. Elles ont également mis en évidence la nécessité d'une décentralisation plus poussée et d'une accentuation du développement dans les régions du sud-ouest.

Atelier régional

Après les ateliers nationaux de consultation, un atelier régional sur l'ADRD-M dans la région de l'HK-H s'est tenu à Katmandu les 17 et 18 juillet 2006, pour examiner à nouveau les documents d'évaluation des politiques. Les principaux décideurs politiques et représentants des sociétés civiles des pays concernés étaient présents à cet atelier ainsi que des organisations internationales comme le bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique, Bangkok, le Centre de développement rural intégré pour l'Asie et le Pacifique (CIRDAP) au Bangladesh, l'UICN au Népal et plusieurs agences bilatérales de développement.

Les travaux de cet atelier se sont déroulés sur deux jours, au cours desquels les participants ont examiné les résultats des études de cas produits dans les quatre pays et partagé quelques expériences régionales. Des groupes de travail ont été établis pour identifier les points forts et les points faibles des politiques et des processus mis en place dans les différents pays concernés. L'atelier a également organisé une session de validation des recommandations et de suivi à donner à ces études aux niveaux régional et national.

3. Leçons tirées

Le problème le plus important soulevé par l'ensemble des chercheurs concerne **la difficulté de séparer les politiques d'ADRD des autres politiques** dans la mesure où elles se recouvrent et

s'influencent mutuellement. Dans le cas de la Chine, par exemple, ce sont les politiques de réglementation de la population et du travail, plutôt que les politiques de développement agricole et rural en tant que telles, qui ont produit les effets les plus importants sur le développement rural et les niveaux de vie de la population.

Les chercheurs ont été invités à adopter une approche globale et, autant que possible, à élargir le champ de leurs études, afin de couvrir les politiques nationales qui ne sont pas consacrées aux seules régions de montagne, mais qui ont toujours un profond impact sur les communautés des montagnes et sur leur environnement.

III. Synthèse régionale: leçons tirées, recommandations et propositions d'activités de suivi

Leçons tirées

Les études de cas conduites dans quatre pays ont mis en évidence plusieurs similarités et différences, s'agissant non seulement des secteurs choisis pour aborder les questions d'ADR-D-M ciblées par ce projet, mais aussi des contextes de développement et des convergences existant entre les politiques conventionnelles de développement et les approches privilégiées par l'ADR-D.

Ecarts

Bien que **la prise en compte des spécificités des montagnes et l'adaptation** à leurs conditions biophysiques et sociales constituent une clé pour mettre en œuvre une politique d'ADR-D-M, ces questions ont été **négligées** lors de la conception ou de la mise en œuvre des interventions de développement dans pratiquement tous les pays. Dans les zones et secteurs où cette démarche a été respectée, les thématiques de l'ADR-D-M ont été abordées avec beaucoup plus de réussite.

Malgré les limitations évoquées ci-dessus, les interventions de développement agricole et rural conventionnelles ont abordé, au moins partiellement, les questions posées par l'ADR-D-M. Pour mesurer les liens entre les politiques et les approches conventionnelles du développement d'une part et les approches et impératifs du cadre ADR-D-M de l'autre, il sera utile d'entrer dans la logique des approches conventionnelles du développement, ainsi que dans les mécanismes et structures institutionnelles qui les sous-tendent.

De la même façon, même si **les impératifs du cadre de l'ADR-D-M ne sont pas encore totalement pris en compte**, en raison des contextes et des pratiques précédentes, les études de cas ont noté l'existence d'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.

Naturellement, la comparaison entre les évaluations montre également l'existence de différences entre les pays étudiés.

D'autres similarités importantes ont été relevées en comparant les différentes études de cas, en matière de composantes du cadre ADR-D-M. Il s'agit notamment:

- de l'existence de délais **entre la planification et la mise en œuvre** des interventions;
- d'un certain opportunisme dans l'élaboration du calendrier des interventions, à l'inverse d'une approche plus systématique des politiques et programmes;
- d'une **faiblesse de la coordination inter agences** dans la planification et la mise en œuvre du développement.

Aspects positifs

Parallèlement aux éléments relativement négatifs décrits ci-dessus, les études ont relevé que les rigidités du passé, le manque de coordination et de décentralisation diminuent et que 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. Ce point de vue est conforté par certaines initiatives, comme les actions de recherche entreprises au niveau micro par ICIMOD et ses partenaires dans les pays de l'HK-H.

Exemples d'initiatives d'actions de recherche au niveau micro

- *Femmes, énergie et eau dans l'Himalaya.* Cette initiative a efficacement pris en compte les questions d'utilisation durable des ressources naturelles, en s'appuyant sur la participation et l'équité en matière de parité hommes/femmes, afin de promouvoir une approche conduisant à une amélioration quantitative et qualitative des moyens d'existence dans diverses zones du Bhoutan, de l'Inde et du Népal. Certains des gouvernements concernés, impressionnés par le succès de cette approche, souhaitent lui conférer une valeur d'exemple en matière d'ADRD-M.
- *Des abeilles dans l'Himalaya: promotion d'un partenariat avec les organisations de développement rural dans la région.* Cette initiative aborde simultanément la problématique de la protection et de la promotion des abeilles de l'Himalaya – élément essentiel d'amélioration des moyens d'existence de la population – et celle de la protection de l'environnement en Afghanistan, au Bhoutan, en Chine, en Inde, au Népal et au Pakistan. La voie ouverte par ce partenariat fait l'objet d'un suivi attentif, au niveau des agences nationales comme à celui d'organisations internationales, comme la FAO, le GEF, le PNUE, etc.
- *Initiatives transfrontalières de protection de la biodiversité dans le Kangchenjunga.* Ce projet englobe l'est du Népal, du Sikkim et du Darjeeling, et l'ouest du Bhoutan, et associe le potentiel des communautés locales et des agences pour assurer la protection de la biodiversité, tout en apportant de nouvelles opportunités d'amélioration des moyens d'existence de la population locale.

Bien d'autres exemples pourraient être cités. Ils indiquent tous que l'ADRD-M pourrait être efficacement valorisée en s'appuyant sur des projets concrets au niveau micro pour compléter l'approche préconisée au niveau macro.

Recommandations de l'atelier régional

Les **préoccupations et suggestions** le plus souvent mentionnées dans les évaluations et lors de l'atelier régional pour l'HK-H - 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 recoupent quelquefois, sont résumées dans le tableau suivant:

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'ADRD-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 œuvre des politiques ADRD constitue une exigence importante pour l'ADRD-M.
8.	Pour renforcer l'ADRD-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'ADRD-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'ADRD-M.
12.	Réformer les institutions pour renforcer la participation de la population locale dans le travail d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, dans le cadre d'une véritable décentralisation.
13.	Sensibiliser les acteurs locaux et les communautés, et renforcer leurs capacités pour mieux les associer à la formulation et à la mise en œuvre 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 les zones de plaine, en s'appuyant sur 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'ADRD-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 œuvre 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'ADRD-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. Les participants à l'atelier ont hiérarchisé ces activités de la façon suivante:

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'ARD.
- Etablir des mécanismes de mutualisation des expériences au niveau régional, dans le but de permettre la multiplication des 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 ARD-M.

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 (l'atelier de consultation n'avait pas eu lieu avant l'atelier régional).

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 identifiés.
- Conduire une étude de faisabilité détaillée sur la 'bio attitude', qui est la politique adoptée par l'Etat, pour identifier les produits présentant une bonne potentialité 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 Plan prospectif agricole.
- Etudier les effets de la suppression des subventions sur les engrais en particulier sur la sécurité alimentaire.

Pour le projet ADRD-M au niveau mondial

Les préoccupations et actions présentées dans les paragraphes précédents, bien que toutes importantes, sont suffisamment nombreuses pour justifier une hiérarchisation et la mise en place d'étapes concrètes, dans le but d'améliorer leur utilisation opérationnelle. Une façon efficace d'y parvenir consiste à les examiner à partir de différents points de vues (par exemple le point de vue des acteurs, le point de vue des institutions, le point de vue de l'environnement, le point de vue des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, le point de vue de la complémentarité entre les niveaux macro et le micro, etc.).

Les étapes suivantes pourraient être recommandées:

- Promouvoir **l'opérationnalisation du cadre de l'ADRD-M**, afin d'aider à renforcer les capacités de planification et de mise en œuvre nécessaires, ainsi que la participation des acteurs à divers niveaux. Cette action pourrait inclure l'intégration des spécificités des montagnes et chercherait les moyens d'équilibrer les approches descendantes et ascendantes, la nécessité de cet équilibre étant mentionné dans les recommandations de toutes les études de cas ainsi que par les ateliers.
- Mettre en place des **approches et des mesures destinées à sensibiliser les communautés et à renforcer leurs capacités** afin qu'elles soient en mesure de contribuer à l'ADRD-M au niveau local et aux niveaux supérieurs.
- En s'appuyant sur les expériences **inter pays**, aider à élaborer des approches et des outils pratiques pour améliorer la **coordination inter agences** et la mise en œuvre des interventions de l'ADRD-M.
- Reconnaître le rôle essentiel joué par certains **nouveaux facteurs et moteurs environnementaux** (comme l'énergie, la biodiversité, etc.) **et socioéconomiques** (comme l'expression des communautés, les mécanismes du marché, les apports technologiques) **sur l'ADRD**.

IV. Evaluation des politiques ADRD-M au Bhoutan

L'équipe de l'étude a choisi la thématique des **politiques d'utilisation des terres** pour rendre compte du degré et des modes de prise en compte des questions et approches d'ADRD-M par les politiques de développement rural et des ressources naturelles du Gouvernement royal du Bhoutan. Pour identifier les caractéristiques passées et présentes des politiques d'utilisation des terres, l'évaluation a procédé à une analyse historique du développement. A cet égard, l'étude fait allusion au concept de « Bonheur national brut (BNB) », qui recoupe plusieurs objectifs de l'ADRD-M.

Cette analyse se poursuit et s'approfondit avec un débat sur les politiques d'utilisation des terres dans un contexte caractérisé par une pression accrue sur les espaces agricoles, une intensification de leur exploitation et des revendications concurrentes sur leur utilisation, à travers le développement d'infrastructures.

Les politiques agraires, dans trois importants secteurs (l'agriculture, les forêts et les pâturages), constituent un autre thème important, sans négliger pour autant les autres secteurs complémentaires à ces politiques. L'étude met en évidence les questions et problèmes essentiels rencontrés dans ces trois secteurs, leurs principaux éléments politiques (actes législatifs), ainsi que leurs points forts et faibles d'un point de vue économique, social et environnemental.

1. Spécificités du Bhoutan

Pendant des siècles, les moyens d'existence, la culture et le bien-être de la population du Bhoutan se sont appuyés sur l'environnement et les ressources naturelles. La faible densité de la population et son isolement par rapport aux influences extérieures lui ont permis, pendant des siècles, d'utiliser les ressources naturelles de façon durable. Aujourd'hui, 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. Cette situation nouvelle suppose naturellement d'adapter les approches et les politiques de développement.

Au Bhoutan, l'agriculture occupe 79% de la population et constitue la principale source de moyens d'existence. Les terres se partagent entre les espaces forestiers (72,5%), les espaces agricoles (7,7%) et les pâturages et prairies alpines (3,9%). Entre 1958 et 2000, les principales utilisations des terres se répartissaient entre les forêts, l'agriculture et les pâturages. L'agriculture itinérante, bien qu'en déclin, continue à peser de façon importante dans l'utilisation des terres. Aujourd'hui, les principales menaces pour l'agriculture sont: des politiques d'utilisation des terres confuses, peu méthodiques et arbitraires; une assise territoriale agricole étroite; des conflits entre les hommes et la faune sauvage conduisant à des dommages considérables sur les cultures; et enfin la disparition de terres agricoles en raison de l'urbanisation et du développement des infrastructures. En ce qui concerne les forêts, les principales menaces sont: les pressions sur la ressource, les conflits avec les éleveurs dont les animaux paissent dans les forêts, les changements intervenus dans les valeurs sociales et les institutions traditionnelles en matière de gestion des forêts; et la faiblesse des ressources et des capacités pour appliquer efficacement les réglementations. S'agissant des pâturages, les principaux défis sont: la détérioration de leur qualité et leur faible productivité; le manque d'études scientifiques sur l'impact du pâturage en forêts; et l'opacité des règles qui régissent la propriété communautaire et la gestion des pâturages.

Le secteur du tourisme est principalement réglementé par un système de tarifs élevés avec une moyenne d'environ 10 000 touristes par an. Jusqu'ici, l'expérience du Bhoutan en matière de tourisme a été largement positive. La politique nationale du tourisme privilégie davantage l'environnement et la culture que la recherche du profit et l'accumulation de bénéfices. Il faut

toutefois noter qu'il existe un déséquilibre entre les régions géographiques ainsi qu'entre les zones urbaines et rurales s'agissant de la répartition des bénéfices générés par le tourisme. Les activités touristiques sont généralement concentrées dans les centres urbains et emploient des agents provenant de ces centres, les populations rurales et les communautés locales étant peu associées à ce secteur d'activités.

2. Perspectives et politiques historiques du développement

- Le Bhoutan, société traditionnellement indépendante, a initié un processus de modernisation à l'issue de son premier plan quinquennal en 1967, en accordant la priorité à la construction d'infrastructures et à la mise en place de soins de santé et de services.
- L'approche médiane du développement adoptée par le Bhoutan a conduit au concept de "Bonheur national brut" (BNB).
- Le 'BNB' – toujours en cours de mise en oeuvre – 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.

3. Pressions sur les ressources naturelles liées au développement et à la démographie: dégradation de la ressource

- Croissance de la population, urbanisation, industrialisation.
- L'intensification des cultures, des cultures sur les versants ainsi que le développement des infrastructures, etc., conduisent à une dégradation des sols.
- Utilisations conflictuelles de la terre et de l'eau.

4. Politiques d'utilisation des terres et ajustement des politiques: les trois principales utilisations des terres et leurs problèmes

A. Agriculture et horticulture (zones humides, zones sèches, *tseri* (cultures sur brûlis), ou cultures itinérantes, vergers, et jardins potagers)

Les principaux problèmes rencontrés dans ce secteur sont:

- La politique d'utilisation des terres est opaque; elle conduit à une utilisation/gestion incohérente et arbitraire des terres.
- L'assise territoriale agricole et horticole, très étroite, se réduit encore davantage avec l'urbanisation et la mise en place d'infrastructures.
- Les contacts entre les hommes et la faune et la flore sauvages conduisent à des dommages aux cultures et à l'abandon de leurs terres par certains agriculteurs.
- La pénurie de main d'oeuvre agricole constitue un sérieux handicap en matière de production.

B. Forêts (avec 72, 5% du territoire, elles sont le premier utilisateur de la terre)

Les principaux problèmes des forêts sont:

- La croissance de la population détermine une pression de la demande sur les forêts.
- 3712 acres de forêts sont perdus chaque année en raison des activités minières et du développement des infrastructures.
- La pâture des animaux menace les zones forestières.
- Le changement des valeurs sociales, des perceptions et institutions en matière de gestion des forêts constitue un facteur de perturbation.

- Les personnels, l'information et les ressources sont insuffisants pour appliquer les réglementations en vigueur.

C. Pâturages (terrains de parcours, terres forestières, pâturages en forêts, pâturages améliorés)

Les principaux problèmes des pâturages sont:

- La baisse de la productivité et de la qualité des produits.
- L'absence d'études scientifiques relatives à l'impact des pâturages sur les forêts.
- La rareté des terres et la réticence des agriculteurs à investir dans les pâturages.
- L'absence de règles claires sur la propriété collective et la gestion des pâturages.

5. Inventaire du cadre juridique relatif à l'utilisation des terres

Les principales législations en matière d'utilisation des terres agricoles (rurales) et non agricoles sont les suivantes:

- Loi de 1979 sur la terre
- Loi de 1995, relative à la protection de la forêt et de la nature
- Loi de 1999, relative aux municipalités du Bhoutan
- Loi sur les routes
- Loi de 2001, relative au bétail du Bhoutan
- Loi de 1995, relative à la gestion des mines et du minéral
- Politique forestière de 1974 et de 1995
- Politique pastorale de 1996 (projet)
- Taux de compensation des terres, 1996
- Directives pour l'acquisition et l'attribution des terres, 2005
- Règles de la foresterie sociale, 2000
- Loi relative à l'évaluation environnementale.

6. Politiques relatives aux trois secteurs agricoles dominants – agriculture, forêts et pâturages, qui constituent les trois lignes directrices de l'évaluation

Dans le dédale des dispositions législatives, qui couvrent près de 10 systèmes différents d'utilisation des activités et des ressources, l'étude en a privilégié trois, à savoir: les politiques agricoles, forestières et pastorales. Leurs points forts et faibles sont présentés dans leurs contextes sociaux, économiques, écologiques et institutionnels respectifs. L'évaluation s'est appuyée sur l'examen de documents et sur les entretiens menés avec les agences gouvernementales et les communautés.

Tableau 1: Politiques relatives aux terres agricoles – La loi de 1979 du Royaume du Bhoutan, relative à la terre

	Forces	Faiblesses
Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protection des terres agricoles et de la propriété des ménages ruraux ▪ Plafond foncier supérieur fixé à 25 acres pour maintenir l'équité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insécurité foncière pour les terres sèches et les terres <i>tseri</i> (cultures itinérantes) ▪ Le gouvernement peut réquisitionner les terres pour son propre usage
Economie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorité à la sécurité alimentaire 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politique peu favorable à l'agriculture commerciale dans la mesure où le marché foncier est sévèrement réglementé ▪ Faiblesse des liens avec le marché
Ecologie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fort accent mis sur la protection ▪ Promotion de la fertilité des sols et de la protection intégrée et de l'utilisation rationnelle des produits chimiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation inappropriée des terres par rapport à leurs capacités et trop biaisée par rapport au couvert forestier ▪ Augmentation des terres de jachères et déclin des terres agricoles en faveur des forêts
Institutions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approche intégrée de l'utilisation de la terre entre agriculture, élevage et foresterie ▪ Pour lutter contre les abus, seul le Roi est habilité à distribuer les terres aux sans terres 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faiblesses dans la coordination et la mise en place de l'approche intégrée ▪ Compréhension insuffisante des politiques par les populations et les agences gouvernementales

Opportunités d'intervention	<p>Apporter une contribution à la révision de la loi sur la terre, entreprise par le ministère de l'agriculture, sur les points suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conversion des terres disponibles pour l'agriculture et d'autres utilisations fondée sur l'évaluation de la capacité des terres ; ▪ Conversion des rizières à d'autres utilisations interdite, en dépit de l'évolution du marché foncier et des opportunités ; ▪ Maintien de la compatibilité entre les plafonds fonciers, les demandes du marché foncier et les opportunités économiques du marché libre ; ▪ Renforcement de la coordination entre les agences associées à la gestion et l'administration des terres en zones urbaines et rurales.
------------------------------------	---

Tableau 2: Politiques forestières – Loi de 1955, relative à la forêt et à la protection de la nature

	Forces	Faiblesses
Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Egalité d'accès de tous les ménages ruraux aux produits secondaires de la forêt (pâtures, fourrage, feuilles mortes, bois sec, bambou, etc.) ▪ Mesures énergiques de protection de la faune et de la flore sauvages 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les agents forestiers sont davantage perçus comme des policiers que comme des agents de service et font l'objet d'un ressentiment croissant ▪ Augmentation des conflits en raison des dommages causés aux cultures et au bétail par la faune sauvage
Economie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorité à la protection du couvert forestier et à la reconnaissance des avantages indirects de l'énergie hydroélectrique, du tourisme, etc. ▪ Forte réglementation de la production et la commercialisation du bois pour lutter contre la corruption. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les bénéfices économiques tirés des produits forestiers, comme le bois, sont limités au gouvernement et aux personnes influentes ▪ Les communautés tirent peu de revenus des forêts et ne sont pas suffisamment incitées à bien gérer cette ressource
Ecologie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorité à la protection et à l'augmentation du couvert forestier (qui couvre actuellement plus de 72% de la superficie géographique) ▪ Fortes mesures de protection de l'environnement et de la diversité biologique de la flore et de la faune 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilisation des terres non adaptée à leurs capacités et trop biaisée par rapport au couvert forestier ▪ La monoculture dominante d'espèces forestières agressives pourrait favoriser les feux de forêts et la dégradation de la qualité de l'habitat
Institutions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mécanismes efficaces de protection dotés d'un système de détection et de contrôle ▪ Reconnaissance de la propriété collective et individuelle des forêts 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Départements forestiers fortement orientés sur des missions de protection et de police, au détriment des missions de services aux communautés ▪ Méconnaissance des politiques et manque de volonté pour mettre en oeuvre les programmes de foresterie communautaire et privée
Opportunités d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clarifier les contradictions entre la loi de protection de la forêt et de la nature, et la loi sur la terre. ▪ Mettre en oeuvre les programmes de foresterie communautaire (FC) et privée (FP) dans le respect de son esprit et de sa lettre. ▪ Renforcer les capacités du département des forêts en matière de mise en oeuvre des programmes de FC et FP. 	

Tableau 3: Politiques relatives aux terres de pâturages – Projets de politique en matière de pâturages

	Forces	Faiblesses
Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorité aux ménages pauvres pour la redistribution des terres de pâturages ▪ Reconnaissance des droits traditionnels de pâture 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mécanismes opaques en matière d'acquisition des droits de pâture, conduisant à des compensations financières disproportionnées au bénéfice de quelques individus ▪ Compréhension insuffisante des liens entre le droit et l'utilisation des terres de pâturage, et l'influence exercée par les propriétaires absents ▪ Non reconnaissance des besoins spécifiques de différents écosystèmes
Economie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La production de fourrage amélioré permet d'augmenter les revenus de la production animale ▪ Promotion d'un élevage de bétail hautement productif 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pénurie de terres pour améliorer les pâturages ▪ Faiblesse des liens avec les marchés ▪ Pas de bénéfices tangibles pour les pasteurs des zones d'altitude
Ecologie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction de la pression sur les pâturages en forêts ▪ La migration du bétail réduit les dommages causés par la faune sauvage. ▪ L'interdiction des feux de forêts a amélioré la couverture végétale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les zones forestières converties en pâturages mènent à la déforestation ▪ Augmentation des dommages aux cultures causés par la faune sauvage herbivore ▪ Monoculture d'espèces non productives au détriment des zones de pâturages
Institutions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordination de l'attribution des terres entre diverses agences ▪ Bonnes connaissances techniques disponibles pour l'amélioration des pâturages 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institutions traditionnelles non reconnues et approche verticale ▪ Capacité insuffisante en matière de coordination et de mise en oeuvre ▪ Absence de coordination entre les agences pour traiter cette question
Opportunités d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprendre une analyse approfondie sur la disponibilité physique des terres de pâturages, leurs droits d'usage et leurs systèmes de gestion. ▪ Définir et délimiter les divers types de ressources existantes en matière de pâturages et développer des stratégies appropriées pour leur utilisation. ▪ Elaborer une nouvelle politique de pâturage qui reconnaisse les droits traditionnels, les variations agro écologiques et le potentiel productif, en se basant sur les capacités d'utilisation des terres et les tendances du marché à moyen et long termes. 	

7. Processus de conception et de mise en oeuvre des politiques

- L'évaluation a souligné certains aspects structurels des mécanismes de formulation des politiques, à savoir:
 - L'évolution des institutions de gouvernance à divers niveaux,
 - L'organisation des départements ministériels et des autres agences.

- Le processus de décision en matière de modification de l'utilisation des terres suppose les éléments suivants:
 - Les décisions les plus importantes en termes de modification de l'utilisation des terres sont prises au niveau du comité du Conseil des ministres (CCM) ;
 - Les décisions d'utilisation, de transfert et d'acquisition de terres sont prises en conformité avec les législations spécifiques en vigueur ;
 - Des comités nationaux multisectoriels spécifiques supervisent les changements proposés en matière d'utilisation des terres.

8. Effets et lacunes des politiques d'utilisation des terres

Les politiques d'utilisation des terres mises en oeuvre à travers le processus décrit ci-dessus présentent les effets indicatifs suivants:

- Agriculture: autosuffisance en matière de production alimentaire (riz, maïs, pommes de terre) et sécurité alimentaire ;
- Horticulture: développement de l'exportation de produits, augmentation et diversification de la production de légumes ;
- Sauvegarde et amélioration de la ressource grâce à l'édification de terrasses, de protections, de mesures antiérosives, de protection des terres humides, etc. La protection de la forêt est également renforcée ;
- Le retrait des subventions sur les pesticides et la promotion de la lutte intégrée (IPMDP) renforcent la protection de l'environnement.

9. Lacunes

- Les efforts de développement s'appliquent surtout aux zones déjà bien dotées; le développement régional est inégal.
- Les zones reculées et pauvres sont oubliées par les interventions du développement.

10. Conclusions/Recommandations

Politique

- Retenir le BNB comme cadre pertinent pour l'ADRD-M au Bhoutan, mais ce concept devra être opérationnalisé.
- Elaboration un cadre intégré pour les programmes et politiques relatifs aux terres afin de mieux identifier les contraintes et les opportunités à prendre en compte dans les composantes de l'ADRD-M.
- Privilégier une approche plus systématique des politiques plutôt que des approches essentiellement opportunistes.

Institutions

- Renforcer les capacités en matière de formulation de politiques.
- Attribuer une priorité absolue au renforcement des capacités et à la coordination interne entre les agences et les départements publics.

Processus

- Mettre en place une base de données puissante et complète pour permettre des formulations de politiques plus systématiques et plus pertinentes.
- Renforcer le niveau de sensibilisation et les capacités au niveau local pour permettre la mise en place de l'ADR.
- Associer davantage, à travers une approche ascendante, les acteurs locaux et les communautés à la formulation et la mise en œuvre des politiques et des programmes.

V. Evaluation des politiques ADRD-M en Chine (Sichuan)

1. Spécificités de la Chine

Au cours des deux dernières décennies, la Chine a connu une croissance économique rapide mais ce processus de développement a largement ignoré les vastes régions de montagne. La coexistence de petites zones urbaines modernes et de grandes zones rurales sous-développées est une des caractéristiques les plus communes en Chine. Depuis la réforme économique des années 80, les différences de revenus entre les zones urbaines et rurales se sont progressivement creusées. En 1985, par exemple, le ratio était de 1,6 mais il s'élevait à 2,5 en 1988. Entre 1999 et 2001 il a atteint respectivement 2,6, 2,8 et 2,9, et au cours des trois dernières années le ratio a de nouveau augmenté pour culminer à environ 3,0. Le taux moyen de croissance des revenus nets dans les zones urbaines a été de 10% au cours des dix dernières années alors qu'il n'était que de 4,5% dans les zones rurales.

Cette disparité croissante entre les zones urbaines et les zones 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.

Les zones de montagne (qui incluent les collines et les hauts plateaux) constituent 70% du territoire chinois et plus de la moitié de la population y vit. En comparaison avec les zones rurales des plaines et des basses terres, les zones de montagne sont en général en marge du processus de développement. Dans l'ensemble du pays, le PNB par habitant dans les zones de montagne est inférieur de 35% à celui des habitants des zones de basses terres (Chen et al. 2003). Le PNB par habitant dans les zones de montagne de l'ouest n'est que de 2639 RMB (330 dollars US) en moyenne et ne représente que 39% du PNB par habitant des zones de montagne de l'est. Par ailleurs, plus de 80% des 592 départements officiellement qualifiés de « pauvres » se situent dans des zones de montagne. Enfin, la plus grande partie de la population pauvre (qui dispose d'un revenu annuel net inférieur à 82 dollars US, c'est-à-dire près de 30 millions de personnes en Chine) et de la population à faibles revenus (dont le revenu annuel net est inférieur à 125 dollars US) vit dans des zones de montagne.

2. Contexte: l'histoire du développement s'inscrit dans des contextes politiques changeants

L'étude d'évaluation des politiques chinoises est introduite par une vue d'ensemble des changements intervenus dans les approches et les politiques adoptées par le gouvernement – s'agissant de l'agriculture et du secteur rural – dans l'ensemble du pays, y compris la province du Sichuan, du début des années 50 jusqu'en 2003. Les politiques ont évolué d'une position largement défavorable à l'agriculture à une position plus pro agricole. Cette évolution est liée à celle des stratégies spécifiques développées par la Chine pour favoriser les secteurs industriels urbains. Par la suite, les priorités se sont inversées et les politiques et programmes se sont modifiés pour favoriser le secteur agricole et notamment les zones de montagne. Une description plus détaillée de ces changements est proposée ci-dessous:

▪ 1950 - 1977: l'agriculture au service de l'industrialisation

- Pendant cette période, les termes de l'échange ont été délibérément défavorables aux zones agricoles/rurales; la migration rurale vers les villes a été empêchée; le rôle de l'agriculture consistait avant tout à satisfaire les besoins de l'industrie.

- Le gouvernement décidait le choix des cultures et fixait les prix de prix agricoles; ces choix politiques biaisés favorisaient les zones urbaines.
 - Ces mesures ont eu pour conséquences de freiner le développement rural, d'accroître l'inégalité entre les zones rurales et les zones urbaines, d'aggraver la pauvreté rurale et de décourager toute motivation pour le développement rural.
- **Fin des années 70 - 1985: évolution politique en faveur de l'agriculture et de la décentralisation**
 - Pendant cette période, l'accent est mis sur l'atténuation des différences et des conflits entre les zones rurales et les zones urbaines; la demande croissante de produits agricoles est prise en compte; des approches de décentralisation sont expérimentées.
 - Parmi les changements politiques intervenus, il convient de noter particulièrement: l'adoption du système de contrat (de production) par ménage en remplacement des systèmes antérieurs basés sur la production des communes, la libéralisation des marchés des produits et la liberté pour les producteurs et agriculteurs de travailler pour le marché.
 - Ces changements ont permis une amélioration de l'efficacité et de la productivité de l'agriculture et par conséquent du revenu par habitant; les disparités entre les zones rurales et les zones urbaines se sont réduites et les systèmes antérieurs (basés sur les communes) ont disparu.
 - **1985 – 2003: libéralisation supplémentaire et centrage sur les liens avec le marché**
 - Au cours de cette période, la production agricole ayant augmenté, le mouvement de la réforme s'est à nouveau tourné vers les zones urbaines.
 - La libéralisation du secteur de l'agriculture et du prix des produits agricoles s'est accentuée; les taxes et les subventions agricoles ont été réduites et l'investissement a été encouragé.
 - La gouvernance a été décentralisée; les zones urbaines et l'industrie se sont développées rapidement.

Conséquences: la croissance du revenu rural par habitant est faible, voire en déclin.

Au cours des dernières années, de nouvelles initiatives ont été prises: les départements riches/développés ont été incités à aider les départements pauvres/moins développés, et en particulier les zones de montagne.

3. Exemples d'interventions politiques centrées sur le développement agricole et rural

- **Politique de réduction du poids de l'impôt**, lancée en 1985:
 - *Objectifs*: Augmenter les revenus ruraux et encourager le développement agricole; réduire le poids de l'impôt à 5-8% du revenu par habitant rural.
 - La mise en œuvre de cette politique est supervisée par le gouvernement.

Conséquences/impacts: la décentralisation crée des divergences d'intérêts entre les administrations locales et centrales; les politiques sont mises en œuvre sans soutien suffisant des éléments énumérés ci-dessus.

- **Politique de promotion de la migration du travail rural**, depuis le début des années 2000:
 - *Objectifs*: Réduire les excédents de main d'oeuvre dans les zones rurales de montagne; relever le revenu des ménages; réduire la pauvreté dans les zones rurales; aider le gouvernement à utiliser les excédents de main d'oeuvre pour des activités de développement; aider les agriculteurs qui désirent abandonner des activités rurales peu rentables.
 - *Mesures*: Faciliter la migration des ruraux par l'abolition des limitations en vigueur s'appliquant aux travailleurs migrants en termes de main d'oeuvre, de services de santé, de formation, de protection juridique, etc.

Conséquences/impacts

- *Positifs*: Plus de 10 millions de migrants ruraux; jusqu'en 2005, ils rapportent près de 200 milliards de Yuan (RMB) et réinvestissent environ 40 milliards au niveau du secteur rural dans des activités agricoles et non agricoles, ce qui déclenche un processus de transformation rurale.
- *Négatifs*: Creusement des disparités inter zones et inter ménages dans les zones rurales; abandon des terres agricoles par les migrants; perturbations dans le développement local et augmentation de la criminalité dans les zones urbaines. Lorsqu'il s'agit des populations de montagne, ces conséquences sont plus graves encore.
- *Leçons tirées*: Certains impératifs spécifiques des zones de montagne n'ont pas été pris en compte, ce qui aurait évité certaines conséquences négatives; les politiques de développement des montagnes devraient être conçues spécifiquement zone par zone, afin de prendre en compte leur diversité; des études d'impact s'appliquant aux travailleurs migrants devraient être organisées avant la mise en œuvre des politiques.

▪ **Politique « vivres contre travail »:**

- *Objectifs*: Améliorer les infrastructures rurales dans les zones pauvres, tout en y apportant des emplois et des vivres.
- *Mesures*: Appui du gouvernement sous la forme de fonds, de prestations techniques (ingénierie, services et machines) et de matériaux de construction; offres d'emploi rémunéré à la population locale pauvre; responsabilisation des villages pour l'organisation des constructions.

Conséquences/impacts

- *Positifs*: il s'agit d'une des interventions les plus réussies, qui sert de modèle aux autres programmes, comme le projet "grain for green",
- *Négatifs* (faiblesses et leçons tirées):
 - . Association insuffisante des agriculteurs à la conception des projets,
 - . Problèmes liés au contrôle des paiements,
 - . Procédures: investissements obligatoires pour tous au bénéfice de projets qui ne bénéficieront qu'à certains.

4. Une expérience réussie dans le département de Songpan

- *Contexte*: Une zone clé intégrant des objectifs interconnectés (certains relevant du cadre de l'ARD-M) comme la protection des ressources naturelles, la prise en compte des grands problèmes collectifs et les questions de pauvreté rurale.

- Intervention de politiques, programmes et projets comme: "*grain for green*", protection des forêts, valorisation des terres agricoles, projet vivres contre travail supervisé localement, etc.
- *Facteurs de réussite*: Direction unifiée; coordination et responsabilités clarifiées; conception ascendante des projets; combinaison des apports locaux et centraux; autorités locales dotées de la capacité de mobiliser des ressources provenant des autorités centrales.
- *Faiblesses*: Apports extérieurs insuffisants; absence de suivi ou suivi inadéquat; chevauchement des responsabilités entre divers départements ministériels, objectifs contradictoires de certaines politiques; non prise en compte des spécificités des montagnes, absence d'études politiques.
- *Menaces*: Maintien de méthodes et de normes traditionnelles en matière de responsabilité financière; faible capacité des autorités locales à prendre et à exécuter des décisions politiques en termes de finances, de personnels et de savoir faire; connaissances insuffisantes en matière de planification, d'évaluation de l'impact et de prise en compte des impératifs spécifiques des montagnes; changements politiques fréquents; "fuite des cerveaux", les fonctionnaires les plus expérimentés partant pour d'autres zones plus incitatives, par exemple.

5. Structures et processus institutionnels

La plupart des questions abordées et les FFOM (forces, faiblesses, opportunités et menaces) s'inscrivent dans les structures et processus institutionnels suivants:

- La structure de gouvernance de base: elle fonctionne de façon descendante, du national vers le local, et applique les principes suivants:
 - Principe de centralisation de la gouvernance,
 - Principe d'unité de la direction,
 - Principe de subordination du bas envers le haut,
 - Principe de relation de travail directe.
- Elaboration et mis en œuvre descendante des politiques:
 - a. Le gouvernement central conçoit des macro stratégies et les transmet aux gouvernements provinciaux qui sont chargés de leur mise en œuvre ;
 - b. Les gouvernements provinciaux élaborent des stratégies et des politiques régionales et les transmettent aux préfectures ou aux autorités urbaines ;
 - c. En se basant sur les stratégies et politiques régionales, les préfectures/villes (autorités urbaines) conçoivent des politiques locales et les transmettent au gouvernement du pays, qui élabore une plan de mise en oeuvre destiné à être transmis aux municipalités et aux groupes cibles.
- La formulation des politiques relève du gouvernement central, avec des apports du comité du parti, du congrès du peuple et d'autres sources internes ou externes.

Les agences ou départements du gouvernement, comme l'agriculture, les forêts, l'irrigation, le développement local, etc., mettent en oeuvre, à différents niveaux, les politiques et les programmes.

- Atouts et contraintes du développement des montagnes:
 - *Potentialités*: Richesse de la biodiversité, grande diversité, importantes ressources culturelles et secteurs à potentiel élevé comme l'énergie hydroélectrique, l'agriculture de montagne, le tourisme de montagne, les prairies et le potentiel de production biologique.
 - *Contraintes*:
 - Faibles niveaux d'éducation et compétences nouvelles insuffisantes (marginalité sociale des montagnes),
 - Mauvaises infrastructures et transports (inaccessibilité),
 - Mauvaise qualité des services sociaux (marginalité),
 - Environnement très variable (diversité),
 - Déséquilibre en termes de disponibilité et de distribution de la ressource, dans le temps et dans l'espace (diversité, marginalité),
 - Forte pression de la population et "excédents de main d'oeuvre rurale",
 - Faible capacité des autorités locales à affronter les enjeux de développement des montagnes (absence d'objectifs de développement des montagnes).
 - Les modèles et stratégies qui ont accompagné le développement économique rapide et important de la Chine ont contribué à éliminer la pauvreté dans les zones de plaine; elles n'ont toutefois pas été efficaces dans les zones de montagne. Cela est dû, en premier lieu, au fait que le caractère conventionnel de ces stratégies, centrées sur les zones de plaine, n'ont pas pris en compte la problématique des montagnes et ses spécificités (fragilité, diversité, marginalité, etc.) dans la conception et la mise en œuvre des interventions de développement. Le cadre de l'ARD-M permet aujourd'hui d'intégrer ces dimensions.
 - Les autorités des provinces, des préfectures et des villes devraient se positionner par rapport aux stratégies d'ARD-M plutôt que de se contenter de proposer quelques changements structurels dans les politiques et les programmes.

6. Analyse intégrée des politiques de développement rural des montagnes: identification de leurs FFOM (forces, faiblesses, opportunités et menaces)

Forces

- La rigueur de la structure de gouvernance et l'unité de la direction ont contribué à l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.
- L'intégration des stratégies et des politiques a permis d'affronter dans de meilleures conditions les problèmes de production, de développement social et économique, et d'environnement.
- L'accent a été mis sur les complémentarités entre le monde rural et le monde urbain.
- La décentralisation vers les niveaux plus bas a été encouragée.

Opportunités

- Le développement rural et le développement des zones de montagne sont désormais reconnus comme des priorités.
- Les structures gouvernementales centrales sont financièrement mieux armées pour soutenir le développement local.
- La structure de gouvernance a été modifiée pour permettre la mise en place d'un soutien direct au développement local.
- Une nouvelle loi a été promulguée pour institutionnaliser la formulation des politiques publiques.
- Le développement à la base s'est démocratisé (décentralisation, etc.).

Faiblesses/menaces

- Persistance des approches descendantes.

- Absence de stratégies de renforcement des capacités locales et d'association de la population à la conception des interventions.
- Risques d'apparition d'inégalités dans certaines conditions.
- Problèmes liés à la lenteur du feed-back politique et de la mise en place des politiques.
- La faiblesse du suivi évaluation constitue une menace car elle peut ouvrir des espaces à l'émergence de politiques élaborées localement pour favoriser les décideurs locaux.

7. Recommandations

Les contenus de l'évaluation et les importants débats engagés sur l'ADRD-M au cours de l'atelier régional ont déterminé un certain nombre de recommandations à l'intention des décideurs politiques chinois:

Politiques

- Faire de la sensibilisation et de la prise en compte des spécificités des montagnes un outil d'élaboration des politiques.

Institutions

- Responsabiliser les populations des montagnes à travers l'éducation et le renforcement des capacités pour leur permettre de mieux identifier leurs problèmes, les options qui se présentent à elles et de mieux exercer leur pouvoir de négociation.

Processus

- Sensibiliser les ministères sectoriels au niveau national et aux niveaux inférieurs, pour intégrer l'ADRD-M dans l'élaboration des politiques et des processus de planification.
- Etudier systématiquement l'élaboration de politiques et les processus de mise en oeuvre spécifiques aux zones de montagne.
- Mener des analyses institutionnelles et proposer des recommandations pour favoriser la participation locale à l'élaboration des politiques.
- Rationaliser les allocations de ressources pour les zones de montagne par rapport aux zones de plaine.
- Elaborer de nouveaux systèmes de suivi/évaluation, notamment pour les autorités locales.

8. Conclusions

L'importance accordée aujourd'hui au développement agricole et rural durables en Chine, particulièrement dans les zones de montagne, est au cœur du processus d'évolution que connaît ce pays. Historiquement, les stratégies de développement étaient centrées sur l'industrialisation, l'agriculture étant confinée à la production d'une matière première de base bon marché au service de l'industrie. Les programmes et les politiques étaient fortement orientés vers les zones urbaines et le secteur industriel. Tout était décidé par l'Etat, y compris le choix des cultures et les prix de produits agricoles.

Au cours des périodes ultérieures, et notamment après 1985, l'agriculture et le développement rural ont bénéficié d'un traitement plus favorable. Des incitations ont été mises en place pour réduire les impôts agricoles, des subventions ont été accordées, l'investissement a été encouragé de même que la migration agricole, des liens plus étroits ont été établis avec les marchés, etc. Toutefois, les approches conventionnelles de la croissance se sont avérées inadaptées au contexte spécifique des zones de montagne. Il a donc été nécessaire de modifier ces approches et ces méthodes. L'ADRD-M

a proposé, à cet égard, des lignes directrices pertinentes et l'adoption de cette approche dans la province du Sichuan est aujourd'hui considérée comme une réussite évidente.

Les avantages comparatifs des zones rurales de montagne et leurs activités de niche sont désormais reconnus. Mais pour les exploiter efficacement et affronter les nouveaux défis associés au processus de l'ARD-M, il est indispensable de régler certains problèmes institutionnels, comme la persistance d'approches descendantes, le manque d'engagement des acteurs de base dans l'élaboration des politiques et des programmes, l'insuffisance de connaissances, de capacités et de compétences au niveau du gouvernement comme à celui des agriculteurs. Une action de suivi est nécessaire pour affronter ces obstacles, après avoir établi des priorités.

VI. Evaluation des politiques ADRD-M en Inde (Sikkim)

1. Le cadre: l'Himalaya indien et l'Etat du Sikkim

L'étude de cas sur le Sikkim dresse tout d'abord un portrait de la région de l'Himalaya indien et de l'Etat du Sikkim. Ce portrait s'appuie sur une vision globale de la situation des différents Etats de montagne de l'Inde, s'agissant notamment de l'ADRD-M, en soulignant les éléments suivants:

- En s'appuyant sur des éléments statistiques, l'étude propose une vue d'ensemble des Etats himalayens de l'Inde et situe l'Etat du Sikkim au sein de cet ensemble ;
- A l'exception de l'Etat de l'Himachal Pradesh, et de quelques autres poches, la plus grande partie de la région de montagne est moins développée que la plupart des autres zones du pays ;
- L'agriculture et l'horticulture des montagnes présentent une productivité plus faible par rapport à celle des cultures de plaine. La production locale des Etats de montagne ne permet pas d'atteindre l'autosuffisance alimentaire ;
- La part du vivrier dans l'agriculture est en recul, en raison d'une réorientation progressive des agriculteurs vers les cultures commerciales et l'horticulture ;
- Tous les Etats de montagne sont très dépendants de l'assistance centrale qui peut représenter plus de 90% du budget de développement ;
- L'Etat du Sikkim, le plus jeune et le plus petit des nouveaux Etats, ne fait pas exception à ces règles bien qu'il présente plusieurs caractéristiques uniques, s'agissant notamment de l'importance du secteur de l'horticulture et du rôle que l'ADRD-M peut jouer dans ce secteur.

2. Spécificités du Sikkim

Le Sikkim est un petit Etat de l'Est de l'Himalaya, qui représente 0,22 pour cent de la superficie géographique totale et 0,05 pour cent de la population de l'Inde. La population rurale représente 89% de la population totale.

L'Etat du Sikkim dispose d'environ 15,68% de surfaces cultivables dans une superficie géographique totale de 709 600 hectares. La disponibilité par habitant est de 0,12 ha de surface cultivée et 0,60 ha de forêts. La distribution des terres est biaisée, les petits agriculteurs et les agriculteurs marginaux (moins de 2 ha) – soit 70% des agriculteurs – ne disposant que de 28% de la zone opérationnelle, alors que les 30% agriculteurs restants (semi moyens, moyens et grands) exploitent 72% de la zone opérationnelle. De nombreux agriculteurs et agriculteurs marginaux s'engagent dans l'agriculture en tant que métayers et dépendent des propriétaires pour le choix des cultures à produire. Les lois de 1977 et 1978, qui plafonnent la propriété, ne sont toujours pas mises en vigueur. Une famille de 6-7 membres a besoin d'au moins deux ha cultivables sur les versants des montagnes pour disposer de moyens d'existence durables. La population est en croissance, passant de 406 457 habitants en 1991 à 540 851 en 2001. Cette tendance va probablement rendre encore plus problématique la distribution des terres dans le Sikkim.

Parmi les Etats himalayens, le Sikkim compte le plus grand pourcentage de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (36,6%) et le pourcentage le plus élevé de personnes sous-alimentées (57%), la moyenne nationale étant respectivement de 26,1% et 35%. 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 et ne peuvent nourrir que trois personnes sur quatre et une tête de bétail par hectare et par an grâce à l'intensification et à la diversification, contre neuf à dix personnes dans les terres de plaine. En conséquence, la reconversion de l'agriculture de subsistance vers l'horticulture – beaucoup plus rentable – et l'élevage est en augmentation. Les fruits, les légumes, les fleurs et les

épices (autre que les grandes Cardamones) sont cultivés au sein de systèmes d'exploitations combinant l'agriculture et l'horticulture.

Pour faire face aux problèmes dus à l'inaccessibilité, à la fragilité et à la marginalité des zones de montagne, l'Etat et les gouvernements centraux ont adopté un certain nombre de mesures. Il s'agit notamment d'améliorer les routes et la connectivité téléphonique; de restaurer les ressources naturelles et d'améliorer la réglementation de l'utilisation des terres par une faible intensification et la stabilisation de l'utilisation des terres ; la diversification combinant une utilisation intensive ou extensive des terres ; une combinaison de mesures de production et de protection à faibles coûts ; la génération de ressources au niveau local ; le recyclage ; la réglementation de l'usage ; la dépendance par rapport aux processus naturels et des mesures collectives ; des normes d'investissement différentes pour prendre en compte les coûts indirects ; un centrage sur les zones vulnérables et sur les populations ; et un programme de sortie de la marginalisation. Dans le même temps, l'Etat a également pris des mesures pour mieux exploiter les avantages comparatifs (diversité biologique et culturelle, marchés de niche et adaptation humaine) des zones de montagne, à travers l'interconnexion et la diversification des activités de production et de consommation – dans l'espace et dans le temps – pour une utilisation plus complète de l'environnement; et à travers la décentralisation des interventions pour s'adapter à la diversification, mieux exploiter l'énergie hydroélectrique et développer l'écotourisme.

3. L'horticulture dans le Sikkim

L'horticulture est une source alternative de revenus à haute valeur économique. Elle est écologiquement pertinente, couvre 34% de la superficie cultivable brute et contribue pour 83% au revenu net généré par les cultures.

Les conditions climatiques dans la zone sont favorables à la culture de nombreux fruits, fleurs, tubercules, légumes et plantes aromatiques pour la consommation interne ou pour l'exportation.

L'horticulture est soutenue par diverses interventions, notamment:

- La désignation du Sikkim comme « Etat biologique », ce qui valorise ses productions agricoles sur le marché ;
- La création, par le ministère central du commerce, d'une zone d'exportation agricole pour les produits horticoles ;
- Des investissements destinés à améliorer l'accès, le marché, l'énergie et les communications, notamment dans le but d'aider le développement des entreprises horticoles ;
- La mise en oeuvre de plusieurs programmes de lutte contre la pauvreté, visant spécifiquement les petits producteurs, etc. ;
- Le développement de « l'écotourisme vert » qui s'applique à l'ensemble des activités de développement ;
- L'adoption, par la Commission centrale de planification (1980), d'une directive politique portant sur l'utilisation des terres. Cette directive permet de porter de 33% à 50% la part de l'horticulture, de l'agri horticulture et de l'agroforesterie sur les terres en pente ;
- L'adoption, en 1975-76, du concept de développement agricole régional (spécialisation) pour exploiter les avantages comparatifs des cultures et de l'horticulture dans différentes régions et sous régions agro climatiques ;
- La création, en 1996, d'un département entièrement consacré à l'horticulture au sein du Ministère de l'agriculture ;
- L'adoption, en 2004, d'une résolution politique visant à favoriser l'exploitation du potentiel de l'horticulture et des cultures commerciales au Sikkim.

4. Interventions portant sur la problématique de l'ARD

- La loi de 1977 consacrée au plafonnement des terres agricoles et à la réforme agraire, amendée en 1978, n'a pas encore été mise en vigueur.
- La loi de 1993, relative à la commercialisation des produits agricoles, amendée en 2005, est opérationnelle.
- La loi Sikkim Panchayat de 1993, portant sur la décentralisation et la participation locale à la planification et à la mise en oeuvre du développement.
- La mise en place du Programme national d'assurances agricoles.
- L'adoption, en 1997, de projets de loi destinés à éliminer les déchets non biodégradables pour préserver l'environnement.
- L'interdiction temporaire de la coupe, de la taille et du ramassage de plantes, arbustes et espèces d'arbres en voie de disparition.
- La publication, en 2001, de deux documents historiques: "Le rapport sur le développement humain" et "La vision de la population du Sikkim", qui décrivent la situation et les leçons à en tirer pour l'avenir.

5. Dispositions institutionnelles

- Elles s'élaborent aux niveaux supérieurs, ou à celui de l'Etat, tant en termes de financements (subventions centrales par exemple) que de prestations ou de conseils (s'agissant notamment des recommandations d'experts de haut niveau en matière de production, de commercialisation, de planification, etc.), la part essentielle de la structure institutionnelle restant au niveau du gouvernement central.
- Au niveau des Etats, le gouvernement provincial et ses multiples départements élaborent des politiques et des programmes qui pourront soit être soumis aux conseils du niveau central, soit se développer de façon autonome et faire appel à l'assistance et aux apports du niveau central.
- Bien qu'adaptés aux conditions locales (c'est à dire aux besoins et avantages comparatifs au niveau de l'Etat), les processus d'élaboration des politiques et des programmes restent descendants et n'associent pas les communautés locales.
- Les politiques et programmes comportent des intentions positives, mais ils reposent sur une information et une analyse fragiles.
- Les agences concernées ne disposent pas des compétences, des informations et des capacités nécessaires pour affronter les problèmes énumérés ci-dessus.

6. ADRD-M: Contrôles et analyses de terrain

L'examen² des interventions des politiques et des programmes sur le terrain a mis en évidence les éléments suivants:

- Les agriculteurs obtiennent l'essentiel de leurs revenus en cultivant les terres en pente (55%) et en se diversifiant dans l'horticulture à haute valeur ajoutée (40%), dans l'élevage et dans certaines activités non agricoles (50%) ;
- Près de 90% des agriculteurs utilisent leurs propres semences en raison de la faible disponibilité de semences hybrides ;
- Près de 90% des agriculteurs utilisent du fumier et du compost naturels; 40% des agriculteurs ont expérimenté des alternatives biologiques sur leurs cultures ;
- Les agriculteurs doivent produire leur propre fourrage, en raison de l'interdiction des pâturages dans les forêts protégées/classées ;

² Cet examen s'est appuyé sur des questionnaires et des interactions, principalement de petits agriculteurs et d'agriculteurs marginaux.

- L'élevage s'oriente vers l'exploitation d'animaux laitiers à haut rendement, nourris en étable et non en pâture ouverte ;
- L'accès aux services s'est amélioré, à l'exception des secteurs de la commercialisation et de la transformation, qui restent médiocres; cette situation constitue un obstacle pour la diversification vers l'horticulture et les cultures à haute valeur ajoutée ;
- La politique gouvernementale en matière de décentralisation et de délégation a conduit à une accélération du rythme du développement dans les villages et les communautés ;
- Les agriculteurs réagissent positivement aux décisions politiques prises par le gouvernement, s'agissant notamment de la promotion de l'horticulture (44%), de l'interdiction des pâturages sur les terres de forêts (35%), de la promotion de l'agriculture biologique (48%), de la floriculture (27%), du tourisme villageois (24%) et de la mise en place de zones d'exportation agricole (25%) ;
- Les agriculteurs sont de plus en plus attirés vers l'horticulture et la culture des légumes, qui présentent un avantage comparatif régional et permettent de bons retours sur investissements.

7. Effets positifs des politiques et des programmes mis en place

- La diversification a permis le passage d'une agriculture de subsistance à une agriculture à haute valeur ajoutée, comme l'horticulture.
- Le revenu par habitant a augmenté et la population vivant sous le seuil de pauvreté a diminué.
- Les taux d'alphabétisation ont augmenté, s'agissant notamment des femmes.
- L'accès aux infrastructures: routes, bureaux de poste, électricité, s'est amélioré.
- L'indice de développement humain et l'indice de développement selon le genre se sont améliorés.

8. Lacunes et faiblesses

- La dépendance par rapport aux subventions du gouvernement central reste trop importante.
- Des conflits éclatent régulièrement entre le gouvernement central et le gouvernement de l'Etat en matière de programmes et de priorités.
- Les interventions destinées à prendre en compte les impératifs spécifiques des montagnes sont insuffisantes et inadéquates.
- Les écarts de calendrier entre la formulation des politiques et leur mise en œuvre restent trop importants.
- Les équipements de transformation et les liens avec les marchés, nécessaires pour les produits agricoles à haute valeur ajoutée, sont insuffisants et inadéquats.
- Les travailleurs de terrain, les communautés et les départements gouvernementaux ne disposent pas des capacités nécessaires pour assurer les tâches liées à l'ADRD-M.

9. Recommandations

Les prochaines étapes devront privilégier l'exploitation et le renforcement des aspects positifs mentionnés en (7) et corriger les lacunes et faiblesses évoquées en (8).

Plus spécifiquement, les recommandations suivantes sont proposées:

Politique

- La plupart des activités de développement réalisées au Sikkim prennent partiellement en compte les contraintes et opportunités des zones de montagne, mais il est important de parvenir à une appréhension et une exploitation plus systématiques des spécificités des montagnes.
- L'établissement de liens efficaces et équitables avec le marché doit devenir une véritable priorité.

Institutions

- La mise en place de l'ADRD-M exige le renforcement des capacités locales, en termes d'amélioration des ressources, des circuits d'information et des compétences.

VII. Evaluation des politiques ADRD-M au Népal

1. Contexte et cadre

- L'étude a procédé à un examen spécifique des politiques, des processus politiques et des modes de mise en oeuvre en tant que moteurs essentiels du développement agricole et rural au Népal.
- L'étude a également analysé les efforts, les réalisations et les accords institutionnels mis en oeuvre depuis l'introduction du développement planifié. Cet examen a notamment porté sur les rôles joués par la Commission nationale de planification, les départements gouvernementaux et les agences concernées, à différents niveaux.
- Même en l'absence du concept d'ADRD, la planification du développement a pris en compte certains aspects importants, présents dans l'approche de l'ADRD, comme l'augmentation de la production agricole et des dispositifs de soutien à la production, la sécurité alimentaire, la protection de la ressource, etc.
- Les efforts entrepris dans le passé étaient caractérisés par une dépendance excessive par rapport aux bailleurs de fonds, une approche descendante et une absence de prise en compte des spécificités des montagnes.
- Pour rendre compte de la globalité des approches, s'agissant notamment de la conception des politiques, des programmes et des mécanismes de mise en oeuvre, l'évaluation s'est particulièrement penchée sur le rôle joué par le **Plan prospectif agricole** (PPA), un plan de développement agricole élaboré de façon très systématique. Cela pourrait montrer comment les politiques et les programmes ainsi que leurs processus de mise en oeuvre peuvent accélérer le développement agricole et rural au Népal.

2. Spécificités du Népal

Enclavé et montagneux, le Népal reste un des pays les plus pauvres du monde. La plus grande partie de la population vit toujours 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. Tout ceci contribue à rendre la réduction de la pauvreté très difficile.

L'agriculture contribue pour environ 40% au produit national brut et elle emploie 60% de la force de travail. La productivité du travail agricole, mesurée en termes de PNB par habitant, est faible. Toutefois, au cours de la deuxième partie des années 90, l'agriculture a été le seul sous-secteur montrant un taux de croissance supérieur à celui mesuré au cours de la première partie des années 90. Ce renversement dans la croissance de l'agriculture a été attribué à des conditions climatiques favorables pendant cette période et aux nouvelles orientations de la politique globale en termes de réorganisation du marché, de participation et de décentralisation. Il faut également noter que, durant cette période, la part des dépenses publiques dans l'agriculture a diminué, passant de 15,9% du budget total dans la première moitié des années 90 à 11,3% du budget total pendant la deuxième moitié.

Malgré la modestie de ses revenus, le Népal est parvenu à améliorer certains aspects de son indice de développement humain, s'agissant notamment de l'insuffisance pondérale des enfants, de l'inscription dans les écoles primaires, de l'alphabétisation des adultes, de la mortalité infantile et de l'accès à une eau de boisson saine. Selon la dernière enquête sur le niveau de vie national, l'indice de pauvreté a également diminué de façon significative, passant de 42% en 1995/96 à environ 31% en 2003/2004 (Commission nationale de planification, 2005).

La question des disparités régionales devient centrale pour le développement agricole et rural du Népal. L'histoire et la géographie du Népal expliquent pourquoi ce pays est marqué par une inégalité extrême, dans la plupart des secteurs du développement (Banskota 2005):

- Les groupes qui doivent faire l'objet de la plus grande attention, en terme de développement humain sont les enfants, les femmes, les *dalit* (intouchables), les minorités ethniques (qui vivent essentiellement dans les zones de montagne), les agriculteurs de subsistance marginaux, les travailleurs agricoles et urbains pauvres ;
- Les districts de montagne³, qui constituaient 7,3% de la population totale du pays en 2001, appellent aussi une attention particulière. Au sein de ces districts, les zones de développement du moyen ouest et de l'extrême ouest sont plus pauvres que les autres zones du pays ;
- Les districts de collines des zones de développement du moyen ouest et de l'extrême ouest, qui accueillent 9,81% de la population totale, montrent de faibles niveaux de développement. Il existe aussi des poches spécifiques à faible indice de développement humain dans les zones de développement des régions de collines du centre, de l'ouest et de l'est ;
- Certains districts de *terai* (plaines) dans les zones de développement de l'est, du centre, du moyen ouest et de l'extrême ouest montrent également des niveaux insuffisants de développement humain.

3. Plan prospectif agricole (PPA)

- Ce plan est centré sur la croissance agricole à travers l'exploitation des avantages comparatifs régionaux; il accorde également une attention spéciale aux zones à potentiel élevé et aux technologies innovantes.
- Il assure la promotion de l'agriculture en tant que moteur de la croissance et de la réduction de la pauvreté.
- Le PPA a été très soigneusement élaboré, dans sa conception comme dans son calendrier de mise en œuvre, à la différence des politiques précédentes dans ce secteur.
- Il a établi des liens avec d'autres initiatives comme le 8ème Plan quinquennal, le document de stratégie de réduction de la pauvreté et d'autres plans soutenus par les bailleurs de fonds.
- Il a tenté de formuler des objectifs spécifiques dans plusieurs secteurs d'activités, comme l'irrigation, l'utilisation des engrais, des semences améliorées, les routes, l'électricité et la foresterie.
- Il a mis l'accent sur certaines options régionales, comme la production de céréales dans les *terai*, la production animale ou les cultures à haute valeur ajoutée dans les collines et les montagnes.
- Il a accordé une attention particulière aux questions d'agro-industrie et de parité hommes femmes.
- Il a souligné les besoins indicatifs en matière d'investissement et les sources indicatives potentielles.
- Il a enfin privilégié les zones de *terai* par rapport aux zones de collines et de montagne.

4. Synthèse des résultats et des effets

- Malgré un contexte marqué par les effets d'une mondialisation croissante (arrêt des subventions par exemple), la poursuite de l'insurrection et des conflits politiques, les

³ Administrativement, le Népal est divisé en 75 districts qui sont regroupés en cinq zones de développement (à savoir l'est, le centre, l'ouest, le moyen ouest et l'extrême ouest) et trois régions écologiques: montagnes, collines et *terai*. Les districts de montagne se réfèrent donc aux districts situés dans la région écologique de montagnes du pays.

incertitudes pesant sur le soutien des bailleurs de fonds et l'absence de coordination entre les instances de planification et les agences de mise en œuvre, etc., le PPA a obtenu des résultats positifs dans plusieurs des secteurs d'activités qu'il avait ciblés.

- La performance agricole globale s'est améliorée, la production animale a atteint ses objectifs et ses résultats ont été proches des objectifs fixés par le 9ème plan, les secteurs de l'agro-industrie et de la transformation agroalimentaire se sont développés et ont apporté de nouveaux emplois; le commerce des produits agricoles avec l'Inde s'est étendu.
- Les performances générales de l'économie dans divers secteurs ont été contrastées; pour les aspects environnementaux, la période est trop courte pour mesurer les résultats (sauf pour des activités comme la foresterie communautaire); s'agissant des questions de genre, l'intégration des femmes n'est pas évidente, notamment dans le secteur agroalimentaire; en ce qui concerne les changements institutionnels, il n'y a pas eu de réforme agraire; quant aux liens du PPA avec d'autres interventions institutionnelles, on observe que la libéralisation et la déréglementation s'accroissent, en raison, notamment de la pression des bailleurs de fonds.

5. Lacunes et faiblesses des politiques

- Deux ans sont passés entre la formulation du PPA et sa mise en œuvre.
- La suppression des subventions, la libéralisation, la déréglementation (souvent sous la pression des bailleurs de fonds) ont été autant d'obstacles à la mise en œuvre du PPA.
- De nombreuses incertitudes ou lacunes subsistent en matière de mobilisation des ressources, notamment en raison des décisions des bailleurs de fonds.
- L'absence de coordination entre les agences a perturbé l'appropriation du PPA par la population et sa mise en œuvre.
- Une dépendance excessive par rapport aux bailleurs de fonds persiste (attentes et lacunes).
- Les écarts entre les zones de montagne et les *terai* restent importants, en termes d'objectifs et de programmes.

6. Feedback et évaluation sur le terrain

▪ Insuffisances en matière d'information et sensibilisation sur le PPA

- L'information et la sensibilisation ont été insuffisantes, y compris au niveau des organisations responsables du PPA.
- Seuls 25% des agriculteurs (notamment dans les zones de montagne et de collines) ont disposé d'une information suffisante sur le PPA.
- L'information et la formation sur le PPA n'a été assurée que pour 52% des ménages (à travers les médias) et pour 38% des ménages (par le biais de la vulgarisation).
- La perception du PPA par la population est diversifiée; 45% de la population le trouvent utile, 36% très utile et 19% pas utile.

▪ Dispositions institutionnelles

- Les CDD (Comités de développement des districts) n'ont pas pu prendre en compte le PPA, car le renforcement de leurs capacités a été insuffisant.
- Les programmes ont fait l'objet d'une délégation, mais les financements et les ressources humaines n'ont pas suivi.
- Les semences améliorées n'ont pas fait l'objet d'une priorité suffisante; les engrais ont été peu utilisés en raison de leur prix élevé et de la suppression des subventions.
- Certaines agences n'ont pas respecté leurs obligations en matière de décentralisation, malgré la promulgation de la loi sur l'auto gouvernance locale.

- La fourniture des services et la construction des infrastructures ont été trop lentes.
- La préparation du PPA a largement associé l'expertise locale sur le terrain, avec quelques apports d'experts extérieurs.

- **Points de vue de la population**

- Moyens d'existence: l'accent n'a pas été suffisamment mis sur la sécurité alimentaire.
- Questions environnementales: l'agro biodiversité et son exploitation ont été négligées.
- Dispositions institutionnelles: elles n'étaient pas suffisamment précises, confuses.
- Le cadre offert par le PPA permet, si nécessaire, de couvrir et d'appuyer toute intervention dans l'agriculture et dans ses secteurs.
- La recherche/développement dans le domaine de l'agriculture n'a pas été suffisamment considérée comme une priorité.
- Trop d'accent a été mis sur le marché et ses services.
- Prise en compte des spécificités des montagnes: le plaidoyer n'était appuyé ni par une méthodologie cohérente, ni par une intégration des impératifs spécifiques des montagnes dans les interventions et les politiques du PPA.

7. Le PPA, un exemple de l'évolution des processus politiques

- L'origine du concept remonte à « l'approche par le développement régional », adoptée par le quatrième plan quinquennal et la stratégie de développement du secteur agricole (1982, 8ème Plan).
- La Commission nationale de planification a joué le rôle de leader dans le processus de formulation du PPA, en association avec des technocrates, bureaucrates et donateurs locaux; les visites de vérification/validation des concepts clés sur le terrain ont été insuffisantes.
- Attributs clés: approche dominante centralisée et descendante; programmes axés sur le secteur public et la technologie.
- Absence d'engagement politique.

8. Un cadre général contraignant

- Gouvernance: Les conditions de gouvernance dominantes (inchangées) ne sont pas très appropriées pour répondre aux besoins opérationnels du PPA.
- Absence de leaders locaux et de capacité d'internaliser les implications du PPA.
- Pas d'amélioration significative dans les liens entre la population et les programmes en raison du maintien d'une approche descendante.
- Environnement politique chaotique: l'instabilité du cadre politique et l'accentuation des conflits réduisent la mobilité des agents chargés de la mise en œuvre.
- Les changements intervenus dans la tutelle des programmes (passant de la Commission de planification au Ministère de l'agriculture et de la coopération) ont affaibli l'appropriation et l'exécution du programme.
- Problèmes persistants, comme les retards, la politisation et les pressions politiques, l'absence de réactivité au niveau central par rapport aux problèmes et préoccupations des districts, les normes bureaucratiques ainsi que l'absence de motivation et de capacités pour la mise en œuvre des programmes.

9. Leçons tirées et recommandations

Politiques

- Améliorer la prise en compte des conditions spécifiques des zones de montagne ainsi que de la diversité des localisations géographiques et des groupes cibles.
- Accorder plus d'attention aux problèmes d'accès et de diversité.
- Concevoir des stratégies de mises en œuvre plus appropriées/viables.

Institutions

- Renforcer la capacité des acteurs à divers niveaux, des fonctionnaires gouvernementaux aux travailleurs des communautés.
- Développer des ressources humaines et accorder une plus grande priorité aux questions relatives à la parité hommes/femmes, s'agissant notamment de l'éducation, de la responsabilisation et du renforcement des capacités.
- Améliorer la coordination fonctionnelle et la complémentarité entre les agences pour éviter les conflits entre organisations.

Processus

- Nécessité de trouver un équilibre entre les processus descendants et ascendants.
- Associer davantage les acteurs locaux à la conception et la mise en œuvre des interventions politiques.
- Mobiliser des ressources pour réduire les risques de dépendance envers les bailleurs de fonds.
- Elaborer des synthèses systématiques des expériences de PPA et s'appuyer sur les succès pour élaborer un document de politique/programme.