



Agriculture et Développement
Rural Durables

PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE



Projet ADRD-M : résultats des trois premières années (Résumé)

1. Contexte

Le projet ADRD-M assure le lien entre l'Agriculture et le Développement Rural Durables (ARD) d'une part et la montagne d'autre part. Le projet rappelle l'importance de ces questions, toutes deux débattues à la Conférence de Rio en 1992, identifie les nombreux défis de l'Agriculture et du Développement Rural Durables dans les régions de Montagnes (ARD-M) et réclame des politiques, des moyens et des programmes cohérents. En effet, environ 270 millions de personnes vivant en régions de montagne souffrent d'insécurité alimentaire et 135 millions d'entre elles souffrent chroniquement de la faim.

En tant qu'agence des Nations Unies chef de file à la fois sur les questions d'agriculture et de développement rural durables et de montagne, la FAO, avec l'aide des gouvernements français et suisse (et japonais), a formulé un projet quinquennal et pluriacteur sur l'ARD-M : celui-ci est une formidable opportunité pour toutes les parties prenantes concernées – gouvernements, communauté internationale et société civile – de contribuer ensemble au développement durable.

2. Objectifs du projet ADRD-M

L'objectif global du projet ADRD-M est de promouvoir la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de nouvelles politiques pour l'Agriculture et le Développement Rural Durables en régions de Montagne. Le projet prend également en compte les liens essentiels entre les populations des plaines et celles des montagnes.

Le programme a trois objectifs spécifiques :

- Sensibiliser les décideurs politiques, la communauté internationale et la société civile au besoin de politiques, législations et institutions pour ADRD-M;
- Renforcer les capacités nationales pour promouvoir les politiques et instruments d'ARD-M en adoptant une démarche participative dans la prise de décision ;
- Aider à mettre en œuvre les politiques d'ARD-M, en facilitant la mobilisation des ressources humaines, institutionnelles et financières nécessaires.

ARD-M travaille i) avec le groupe d'Adelboden comme conseiller du programme : le groupe est composé de différents acteurs (société civile, gouvernements et organisations internationales) de toutes les régions du monde ii) selon les orientations et décisions du Comité Directeur du projet, iii) avec le Groupe de Travail Interdépartemental sur les Montagnes de la FAO comme conseiller, iiiii) et avec les Points Focaux Régionaux : ils constituent les pivots du projet en rassemblant les partenaires et les projets concernés, en faisant le lien entre les niveaux mondial et national – en (Afrique), Asie, Europe, (Amérique centrale), Amérique du sud, dans le Bassin Méditerranéen et au Proche-Orient –.

3. Résultats : évaluations rapides des politiques

Des évaluations rapides ont été réalisées (2005-2007) afin de fournir un éclairage sur les forces et les faiblesses des diverses politiques liées à l'ADRD-M. Elles ont également proposé des recommandations et propositions pour des activités de suivi susceptibles d'aider à améliorer la situation existante dans les pays où l'analyse a été conduite. Les évaluations ne cherchent pas à analyser en profondeur les politiques d'un secteur spécifique, mais plutôt à apporter un éclairage plus intersectoriel. L'objectif général est de stimuler la réflexion et l'action de l'ensemble des acteurs concernés au niveau des pays et au niveau régional pour améliorer les politiques, institutions et processus relatifs à l'ADRD-M.

La thématique de l'ADRD étant vaste et les évaluations des politiques d'ADRD-M devant être conduites dans toute une série de pays et de contextes, il a été jugé opportun d'élaborer un cadre général qui aboutirait à ce que chaque évaluation examine une série de questions communes.

Les principales caractéristiques de l'approche et de l'évaluation des politiques d'ADRD-M recouvrent:

1) **L'agriculture et le développement rural durables (ADRD):** L'agriculture et le développement rural sont durables lorsqu'ils sont écologiquement rationnels, économiquement viables, socialement justes et culturellement appropriés. L'ADRD aborde non seulement l'agriculture, mais aussi les ressources naturelles, l'environnement, la santé ainsi que les secteurs social, institutionnel et économique.

2) **Les politiques, les institutions et les processus:** L'évaluation des politiques d'ADRD met un accent particulier sur l'analyse des processus et institutions associés à la formulation, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des politiques.

3) **Les spécificités des montagnes:** Les montagnes possèdent des spécificités, qui constituent des potentiels pour des produits et activités bénéficiant d'un avantage comparatif. L'évaluation analyse de quelles façons ces potentialités et diversités peuvent être exploitées pour promouvoir un développement durable.

4) **Approche participative et qualitative:** Les analyses présentent un caractère qualitatif et utilisent une approche participative à chaque étape du processus. Des ateliers multi acteurs sont également organisés aux niveaux décentralisé et/ou national puis à partir des résultats des évaluations de pays, des ateliers régionaux sont organisés.

Les évaluations des politiques d'ADRD-M examinent également les politiques économiques, sociales, environnementales et institutionnelles pertinentes relatives au point d'entrée et aux autres questions liées, pour conduire à une vision intersectorielle. Elles ont été conduites dans les pays suivants (2005 – 2007) :

- **Asie** : Bhutan, Chine (Sichuan), Inde (Sikkim), Népal
- **Amérique latine** : Colombie, Equateur, Pérou, Costa Rica, Nicaragua
- **Europe et Méditerranée** : République Tchèque, Pologne, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Ukraine, Albanie, Bulgarie, Ancienne république yougoslave de Macédoine, Liban, Maroc

4. Principaux résultats (2005 – 2007)

Les principaux points communs, en termes de politiques, d'institutions et de processus d'ADRD-M, mentionnés dans les synthèses régionales sont décrits ci-dessous.

Politiques

Manque de stratégies pour un développement durable des régions de montagne

Le développement de politiques de développement durable suppose une **vision à long terme** et une **approche globale**. Dans la plupart des cas, les politiques tendent à être développées dans une perspective à court terme et elles sont rarement soutenues par une stratégie et une approche intégrée. Même dans le cas où les cadres politiques pour le développement durable ou pour l'ADRD sont en place, des stratégies ou approches spécifiques des régions de montagne n'ont pas été élaborées.

La **stabilité politique** a également été mentionnée par quelques régions. Si un pays connaît de fréquents changements de gouvernement, il est difficile d'y trouver des politiques cohérentes, dans la mesure où la vision et les priorités des plans et programmes gouvernementaux sont susceptibles de changer.

Prise en compte insuffisante des spécificités des montagnes dans les politiques d'ADRD, en partie due à une faible prise de conscience de l'importance des montagnes

Les spécificités des montagnes sont souvent ignorées pendant les phases de conception et de mise en oeuvre des politiques.

L'incapacité à prendre en compte les spécificités des montagnes dans les politiques est souvent liée au faible niveau de sensibilisation des décideurs et des responsables politiques ainsi qu'à un déficit général de connaissance des populations locales, de la société civile et des décideurs.

La question clé à prendre en compte est celle de savoir s'il est nécessaire d'élaborer une politique spécifique pour les montagnes ou s'il est plutôt préférable d'intégrer les aspects importants de ces politiques dans les politiques générales actuelles ou futures en lien avec l'ADRD-M. Une tendance se dégage vers une intégration des questions de montagne dans les politiques nationales.

La mise en place de politiques de soutien aux productions et services à valeur ajoutée dans les régions de montagne, en tant qu'élément clé pour l'agriculture et le développement rural durables

Les politiques ont été critiquées pour leur faible prise en compte des questions liées aux moyens d'existence des populations de montagne. Une forte demande s'est exprimée pour la mise en place de politiques de promotion de la **diversification et de l'intégration d'activités économiques** dans les zones de montagne, comme l'écotourisme, les produits de montagne de qualité, les productions à valeur ajoutée, etc.

Toutefois, les zones de montagne, difficiles d'accès, connaissent davantage de difficultés pour accéder aux marchés des zones de plaine et des zones urbaines. Une amélioration de l'accès aux marchés et services qui se situent dans ces zones et la promotion des partenariats public/privé sont considérées comme essentielles pour l'amélioration des conditions socioéconomiques des populations de montagne.

Institutions

Des capacités institutionnelles inadéquates pour la formulation et la mise en oeuvre de politiques participatives d'ADRD-M

La question du **renforcement des capacités** est ressortie très nettement dans les diverses évaluations. Elle s'avère être d'une extrême importance pour les institutions des régions de montagne qui tendent à être plus isolées et marginalisées à l'égard des processus politiques et du développement national.



Faiblesses dans la coordination des institutions au niveau national

Une meilleure coordination institutionnelle est indispensable pour améliorer la complémentarité et la cohérence des politiques élaborées dans les divers secteurs liés à l'ADRD-M.

Besoin de coopération au niveau transnational

Les chaînes de montagne constituent souvent des frontières naturelles et, à ce titre, elles sont généralement partagées entre plusieurs pays. En conséquence, la nécessité de renforcer la coordination institutionnelle transnationale devient un sujet de préoccupation.

Processus

Mauvaise gestion des connaissances, des échanges d'informations et du travail en réseau dans les régions de montagne

Un des principaux problèmes identifiés dans la mise en place des processus politiques d'ADRD-M réside dans le **manque d'information et de données sur les montagnes**. Alors que les données socio-économiques existent au niveau national, elles sont souvent organisées de telle façon qu'elles ne peuvent pas prendre en compte les régions de montagne. Avoir accès à des données mieux organisées et créer des bases de données pour faciliter l'accès à l'information constituent deux éléments très importants pour aider les décideurs politiques à prendre des décisions informées, intégrant les spécificités des montagnes. Une meilleure communication des données relatives aux zones de montagne est également susceptible d'améliorer la sensibilisation aux problèmes auxquels sont confrontées les populations de ces régions et de faciliter le plaidoyer et le lobbying de la société civile.

Participation limitée à la formulation des politiques

La formulation des politiques tend à être conduite de façon descendante, avec une **faible participation des populations locales et des divers acteurs concernés à tous les niveaux**. Les populations de montagne ne sont pas suffisamment informées de leurs droits et ne disposent pas de capacités de plaidoyer et de compétences suffisantes pour participer efficacement à la formulation des politiques.

Faiblesses du suivi et de l'évaluation des politiques

Les faiblesses du suivi et de l'évaluation des effets des politiques sur les régions de montagne et des processus de mise en oeuvre des politiques constituent un sujet de préoccupation. Bien que cette question puisse être considérée comme un problème général de mise en oeuvre des politiques d'ADRD, elle devient plus problématique encore dans les régions de montagne. Des politiques insuffisamment adaptées aux conditions biophysiques des zones de montagne peuvent en effet avoir des conséquences négatives sur l'environnement et sur les moyens d'existence des populations.

Principes essentiels pour la mise en place d'ensembles de mesures politiques et de processus institutionnels améliorés pour l'ADRD dans les régions de Montagne

En se fondant sur les points communs identifiés au niveau interrégional, un certain nombre de principes essentiels, interconnectés et interdépendants peuvent être identifiés comme des éléments clés pour l'amélioration des dispositifs politiques et institutionnels pour l'ADRD dans les régions de montagne.

Politiques	Institutions	Processus
Elaboration de stratégies pour une agriculture et un développement rural durables intégrant les spécificités des régions de montagne dans les politiques	Adaptation des capacités institutionnelles pour faciliter la formulation, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation participatifs des politiques d'ADR-D-M	Gestion des savoirs, échanges d'informations et travail en réseaux dans les régions de montagne
Prise en compte et prise de conscience des spécificités des montagnes	Coordination des institutions au niveau national dans le cadre de dispositifs administratifs appropriés	Participation à la formulation des politiques
Elaboration de politiques soutenant la production et les services à valeur ajoutée dans les régions de montagne, élément essentiel du développement durable des montagnes	Coopération au niveau transnational dans le cadre de dispositifs administratifs appropriés	Suivi et évaluation des politiques

Les recommandations et messages clés sur les politiques, institutions et processus pour l'ADR-D-M figurant dans la Recommandation du groupe d'Adelboden du 3 octobre 2007 démontrent une forte convergence avec les principes énoncés ci dessus¹.

5. Questions clés pour l'avenir

Cette section présente les principales questions clés, jugées prioritaires par les acteurs des montagnes, et qui devront faire l'objet d'une réflexion plus approfondie dans l'avenir.

Valorisation des externalités positives, comme les externalités relatives à l'environnement (Andes et Carpates)

Le développement durable des zones de montagne permet d'assurer un approvisionnement adéquat en eau, une stabilité environnementale, la préservation de la biodiversité, l'équilibre entre populations rurales et urbaines, des produits et cultures spécifiques, etc. Les biens et services générés par les montagnes sont souvent ignorés par les marchés et sont considérés comme des externalités positives.

Les pressions économiques et environnementales extérieures qui s'exercent sur les zones de montagne déboucheront sur des changements radicaux et menacer les spécificités et les valeurs des montagnes, à moins que des politiques adéquates ne soient mises en place pour assurer la continuité de la fourniture de ces externalités. **Les externalités positives peuvent aider les communautés à survivre ; sans communautés, la plupart des externalités ne survivront pas.**

La valorisation des externalités positives, à travers des mécanismes comme les paiements pour services environnementaux, est donc une question essentielle, qu'il faudra examiner plus en détail dans l'avenir, pour déboucher sur des actions concrètes.

Migrations des zones rurales vers les centres urbains (Région méditerranéenne ; Hindu Kush Himalaya)

La population jeune et les personnes en âge de travailler tendent à migrer vers les zones urbaines pour trouver du travail, laissant sur place les femmes, les enfants et les vieillards. Cela conduit à une « féminisation de

¹ Le document complet peut être consulté sur le site Internet du projet ADR-D-M: <http://www.fao.org/sard/fr/sardm/about/651/index.html>

l'agriculture » et une « déshérence des zones rurales ». Les migrations du monde rural vers les centres urbains créent également une pression de plus en plus forte sur les infrastructures urbaines et qui peut conduire à une expansion urbaine anarchique.

Cependant, elles peuvent aussi générer des effets positifs pour le développement durable des montagnes en réduisant la pression de la population sur les terres et les ressources, et en apportant, grâce aux emplois trouvés dans les zones urbaines, des perspectives de revenus pour les ménages des montagnes.

Parité hommes/femmes et équité (Hindu Kush Himalaya ; Région méditerranéenne)

En théorie, les politiques d'ADR-D-M devraient prendre en compte les questions de parité hommes/femmes et d'équité, mais elles sont généralement négligées en raison notamment d'une orientation des interventions trop étroite, tournée vers la croissance. La voix des populations de montagne n'est pas entendue et leurs capacités sont plus faibles, ce qui peut les conduire à une marginalisation par rapport aux processus de développement et aux processus politiques, générant ou renforçant ainsi l'inéquité.

Patrimoine culturel des régions de montagne (Andes ; Hindu Kush-Himalaya ; Région méditerranéenne)

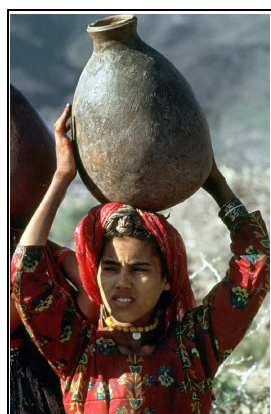
La mondialisation amène des transformations rapides des valeurs sociales et des perceptions traditionnelles et menacent le patrimoine culturel unique et diversifié des montagnes. Les savoirs indigènes et le patrimoine culturel renvoient à tout un mode de vie qui transmet un ordre social. Les connaissances, les systèmes et les pratiques traditionnels sont tout à fait adaptés aux environnements de montagne et constituent une base appropriée pour la gestion durable des ressources naturelles. Ils disposent de potentiels pour réaliser l'ADR-D dans les régions de montagne, à travers diverses activités comme la production d'objets artisanaux ou l'entretien de sites et de paysages remarquables, qui peuvent constituer la base de la valorisation économique de ces zones.

Pour en savoir plus :

Analyse interrégionale des forces et faiblesses des politiques, institutions et processus d'ADR-D en régions de montagne

<http://www.fao.org/sard/common/ecg/3003/fr/SARDMinterregionalanalysisFR.pdf>

Pour plus d'informations



Equipe ADR-D-M

Contact: Jean Gault

Adresse:

Département Economie et Développement Social
Organisation des Nations Unis pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie

Tél: (+39) 06 570-54204

Fax: (+39) 06 570-52004

Courriel: jean.gault@fao.org

Website: www.fao.org/sard/sard-m

Mars 2009