



Agriculture et Développement  
Rural Durables

PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE

**CEDES** Portal Rural  
Centro Peruano De Estudios Sociales

## Organiser un processus de participation et de négociation pour le développement territorial en régions de montagne: l'expérience de la zone centrale de la Province de Huancavelica (Pérou)

Dans les Andes, et spécifiquement dans la Sierra centrale du Pérou, les changements socio-économiques, institutionnels et historiques qui se sont produits pendant les dernières décennies ont **augmenté la pression sur les ressources naturelles, affaibli l'organisation sociale interne et provoqué une « érosion culturelle » de la société andine** (des familles et des communautés rurales), mettant en évidence les contraintes des zones montagneuses et réduisant les capacités des populations à les surmonter.

Dans le passé, grâce à son système de contrôle local des ressources et des moyens de subsistance en milieu rural, circulation et échanges ont toujours été bien organisés et assurés dans les Andes. De nos jours, le manque d'accès aux marchés (dû aux longues distances entre villages et villes), les systèmes inadéquats de communication et une mobilité limitée créent un **accès inégal aux ressources, à l'information et aux opportunités** pour les populations andines.

Afin d'utiliser efficacement les ressources naturelles et de valoriser les potentialités des zones montagneuses dans une perspective de développement rural durable, **l'association municipale** (ou groupement intercommunal) **de la zone centrale de Huancavelica** a conduit un processus diagnostique et de planification territoriale, dans un objectif de développement. Le territoire étudié est constitué de six districts de ce département situé au coeur des Andes péruviennes - Huando, Nuevo Occoro, Laria, Palca, Cuenca et Izcuchaca.

### Une société marginalisée mais une grande diversité biologique et socioculturelle

En analysant les expériences passées, il apparaît que les peuples autochtones organisaient leur système de production en *layme* ( i.e. type de gestion collective de la terre, basé sur un principe de rotation, sur une pratique partielle de la jachère et sans activité pastorale) pour éviter les risques d'érosion, construisant des plateformes et utilisant un système ingénieux d'irrigation, labourant le sol avec la *chaquitacla*, un instrument traditionnel. Aujourd'hui, la **perte de connaissances** en matière de pratiques culturelles, la pression croissante sur les ressources naturelles (avec l'extension des frontières agricoles) en raison d'une population croissante, l'introduction d'innovations technologiques inadéquates et l'utilisation intensive de la terre ont augmenté le risque d'érosion.

La marginalisation de la société andine est le résultat d'un processus continu de **dégradation de sa culture et de ses modèles d'organisation tout au long des siècles**, de la difficulté ou de l'impossibilité de s'intégrer dans une économie de marché, de la **concentration du pouvoir et de l'économie** dans la capitale, du **manque de participation** aux processus décisionnels et **du manque de politiques spécifiques pour ces zones et pour ces communautés**. Les familles dans ce territoire rural sont engagées dans un **processus de désintégration** résultant de la violence politique armée, des programmes et politiques d'aide publique.



Cependant, les Andes péruviennes ont une **grande diversité biologique et écologique**, élément de base pour une alimentation diversifiée, pour une productivité durable et pour la conservation des ressources naturelles, offrant aux populations des opportunités de modifier leur production et leur consommation. La **diversité socioculturelle** a également produit des différences en termes d'organisation sociale, d'attitudes et de méthodes d'administration des biens et des ressources de la communauté. Ces spécificités divisent le territoire en différentes unités, chacune étant caractérisée par des systèmes agro-écologiques et socio-économiques différents, expliqués par l'évolution historique.

Les interdépendances entre les zones hautes et basses, les nouvelles connexions avec les marchés, l'introduction des modes de vie urbains, les nouvelles formes d'échange ainsi que les opportunités permettant de relever les défis de manière appropriée et de tirer profit du potentiel et de la diversité du territoire doivent être considérés si l'on veut atteindre les objectifs du développement durable.

## L'approche DTPN: renforcer le dialogue et la confiance

L'approche du développement territorial participatif et négocié (DTPN) s'attache particulièrement au **renforcement du dialogue et de la confiance** entre les acteurs (autorités locales, entités sectorielles publiques et privées, communautés rurales, organisations locales) ainsi qu'entre ces acteurs et les institutions de niveau supérieur.

Cette approche propose de s'appuyer sur un **processus de diagnostic ouvert pour bâtir un projet territorial collectif** et de **relier analyse locale et processus de décisions** à de plus hauts niveaux.

Ce travail a été conduit en adoptant le **point de vue de ces acteurs** pour identifier les problèmes et les tendances, les causes de tension ou de conflits, les opportunités et les potentialités locales pouvant être utilisées. Les **institutions décentralisées** apparaissent comme le **niveau de référence** privilégié permettant une approche plus concertée des changements sociaux, culturels et politiques, et de mieux structurer les interventions entre les différents niveaux de décision.

Cette étude de cas suggère que, **par le dialogue et une participation active des acteurs locaux dans le processus de prise de décision, il est possible d'ouvrir un débat de « fond » sur la réforme des interventions publiques dans les secteurs montagneux.**

## Sept ingrédients pour assurer le succès du processus aux dires des acteurs

A travers les perceptions de certains acteurs directement ou indirectement impliqués dans le processus, quelques critères clé pour la réussite du processus ont été identifiés.

### Une vision partagée des avantages des associations territoriales

Les six maires ne partageaient pas les mêmes points de vue sur les raisons de constituer une association.

### La légitimité sociale des promoteurs du projet

Pour garantir la légitimité de l'association municipale, les habitants ont pensé qu'il était nécessaire d'intégrer leurs représentants dans l'association ou de former un comité de gestion et de contrôle.

### Diversité des acteurs impliqués et de leurs intérêts

Les habitants ont perçu la négociation comme: « *un dialogue* », « *un avantage pour chacun* », « *une manière d'obtenir des accords* », « *d'échanger des idées* », « *d'apprendre des autres* », « *un moyen d'obtenir un accord et de réussir à prendre une décision sur une question donnée* », « *tous ensemble* », « *la prise de parole et l'expression de ses propres idées lors des réunions* » .

### La participation active des acteurs

Basé sur les évaluations réalisées par les maires, le niveau de participation et d'intérêt montré par la population locale a été considéré comme **l'un des changements les plus importants** que ce processus ait pu produire.

## L'ouverture de nouveaux espaces au dialogue portant sur les conflits

Durant les ateliers et les entretiens, une tension et un conflit constants sont apparus indistinctement au sein des communautés (notamment entre les membres de la communauté et les autorités) et entre elles (parmi les communautés paysannes, en raison de la délimitation de la terre, des pâturages et des territoires), et dans certains cas en raison des discriminations entre les communautés du chef lieu du district et celles vivant dans les terres annexes ou dans les zones de plus haute altitude. **L'analyse partagée des conflits** durant le processus et la référence à l'association de municipalités en tant qu'espace potentiel de résolution de conflits démontrent une certaine amélioration en terme de dialogue entre les acteurs.

## Le partage des connaissances

Les entretiens ont prouvé que, durant le processus, les habitants ont fini par se connaître et ont partagé des informations sur les origines (histoire), les ressources, les potentiels et les enjeux du district.

## Le renforcement des capacités

Plusieurs stratégies concernant le renforcement des capacités ont été adoptées durant le processus: formations concernant le diagnostic et la planification stratégique pour les techniciens municipaux, formations aux approches participatives pour les techniciens des O.N.G., formations sur la gestion des municipalités et des territoires pour les maires (élaboration de plans d'action, création d'une association et ses aspects légaux), renforcement des capacités pour permettre aux acteurs marginalisés de prendre connaissance de leurs droits. Plusieurs maires, O.N.G. et habitants ont considéré ce **processus adapté au renforcement des capacités et à la formation des femmes et des jeunes, ouvrant un espace d'expression aux groupes vulnérables**, acteurs clé du développement de la zone.

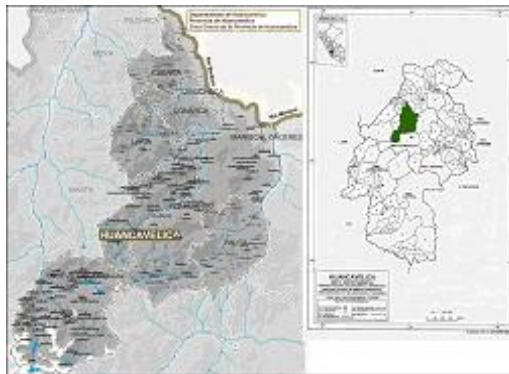
## Suggérer des éléments clés pour les politiques stratégiques de développement durable dans les régions de montagne

Créer les conditions pour un développement territorial durable implique une **révision des actions stratégiques publiques**. Au niveau national, il est nécessaire de repenser le modèle de développement en **ouvrant le dialogue** sur la réforme des politiques rurales et institutionnelles, tenant compte du contexte et orientées vers la **validation de la culture andine** afin de surmonter la marginalisation historique des systèmes montagnards, pour mieux les préserver.

### 1. Gouvernance locale et participation

La situation fragile en termes de conflits sociaux internes et externes, de conflits socio-environnementaux et culturels en montagne a été soulignée. Le **processus de décentralisation** a été accompagné d'un manque de coordination entre les différents niveaux des gouvernements, d'un manque de clarté en termes d'instruments différenciés de gestion de l'environnement rural et urbain, de processus de participation descendants, de peu de considération envers les communautés rurales en tant qu'acteur principal de la gestion du territoire et des ressources, par leurs formes traditionnelles de participation, de négociation et de gouvernance. La faiblesse des ressources financières et humaines de la majorité des administrations locales a ajouté d'autres contraintes.

Le cadre de la décentralisation est nécessaire mais pas indispensable au développement territorial durable. En attendant, **l'ouverture du dialogue entre les acteurs et les institutions basée sur la préparation d'une stratégie de développement rural pour les régions de montagne** devient indispensable.



## 2. L'agriculture et le pastoralisme de montagne à petite échelle: entre sécurité alimentaire, conservation de la diversité et marchés

L'avantage comparatif de la petite agriculture andine semble être sa capacité à être écologiquement, culturellement et socialement durable, tout en valorisant les diversités existantes. Une **politique intégrée, orientée vers le soutien des systèmes alimentaires locaux et des activités permettant la génération de revenus** dans les zones de montagne, devrait valoriser les capacités de la petite agriculture et des bergers andins à protéger les systèmes sociaux et culturels.

## 3. Gestion intégrée des systèmes socio-territoriaux et appui au capital social

**L'organisation des communautés andines articulée autour des institutions communales** (au moins dans les Andes centrales et du sud) répond à leurs nécessités matérielles et intangibles, à leurs stratégies de contournement des risques, à la sécurité alimentaire et à la production socioculturelle. Il s'agit de systèmes sociaux dépendant directement de leurs ressources locales qui, pour cette raison, tiennent tout particulièrement à les protéger, à les utiliser et à les régénérer.

Le développement durable est d'ailleurs conditionné par la manière dont les communautés rurales - et pas seulement les petits agriculteurs ou les familles - répondent aux changements (globaux et locaux) et par la manière dont sont élaborées les approches stratégiques d'intervention et de coopération publiques en soutien aux organisations de base. Cela implique que les **communautés rurales soient au cœur de l'attention**, renforçant la cohésion parmi leurs membres et revalorisant l'importance historique et écologique d'un tel capital social.

Au niveau territorial, il s'agit de **comprendre le système des flux, échanges, interrelations et interdépendances** entre les composants et visions du territoire. Dans la province de Huancavelica par exemple, les micro-entreprises, les artisans et le tourisme peuvent devenir des passerelles entre les secteurs sociaux et productifs, ou entre les milieux ruraux et urbains.

## 4. Recherche scientifique et culture andine

Les politiques visant un développement durable devraient être **culturellement adéquates** et viser la protection et la **reconnaissance de l'identité locale andine**, qui pourrait être le moteur pour sortir de la marginalisation.

À cet effet, Il est important de tenir compte des politiques éducatives à tous les niveaux (des classes élémentaires à l'enseignement supérieur). Ces politiques devraient également se focaliser sur la sauvegarde des systèmes socio-culturels et écologiques andins (avec des cours sur l'ethno-écologie, sur les systèmes de production locale, etc.). Créer de nouveaux **espaces de dialogue entre la « science » et les « savoir-faire locaux »** est essentiel.

## Pour plus d'informations



### ▲ CEPES

**Contact:** Fernando Eguren Lopez

**Adresse:**

Centro Peruano de Estudios Sociales  
Av. Salaverry, 818  
Jesús María  
Lima, Pérou

**Tél:** (+511) 433-6610

**Courriel:** [feguren@cepes.org.pe](mailto:feguren@cepes.org.pe)

**Site Internet:** [www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe)

### ▲ Equipe ADRD-M

**Contact:** Paolo Groppo (FAO, Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers) et Jean Gault (Département du développement économique et social)

**Adresse:**

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

**Tél:** (+39) 06 570-54741/54204

**Télécopie:** (+39) 06 570-52004

**Courriel:** [paolo.groppo@fao.org](mailto:paolo.groppo@fao.org),  
[jean.gault@fao.org](mailto:jean.gault@fao.org)

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