



Agriculture et Développement
Rural Durables
PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE

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

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

1. Introduction

La première priorité et activité majeure du projet (2005-2007) pour une agriculture et un développement rural durables en régions de montagne (ADR-D-M) a consisté à « *évaluer les forces et faiblesses des politiques de montagne, s'agissant notamment de leurs aspects sociaux, économiques, institutionnels et environnementaux, en lien avec les principes de l'agriculture et du développement rural durables* ».

En partenariat avec les Points focaux régionaux du projet ADR-D-M et d'autres partenaires¹ associés à la mise en œuvre du projet, des évaluations rapides des politiques d'ADR-D-M ont été conduites dans les régions et pays suivants²:

- 1) **Andes:** Colombie, Equateur, Pérou
- 2) **Carpates:** République Tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Ukraine
- 3) **Amérique centrale:** Costa Rica, Nicaragua
- 4) **Hindu Kush Himalaya:** Bhutan, Chine (Séchuan), Inde (Sikkim), Népal
- 5) **Bassin méditerranéen:** Liban, Maroc
- 6) **Europe du sud est:** Albanie, Bulgarie, Ancienne république yougoslave de Macédoine.

Ce document propose une analyse interrégionale des principaux résultats des évaluations rapides des politiques d'ADR-D-M et souligne les principaux champs de préoccupation qui méritent d'être abordés pour parvenir à élaborer des ensembles de mesures politiques et des processus institutionnels améliorés en faveur de l'ADR-D-M dans les régions de montagne. Il identifie également les principales questions qu'il faudra aborder dans l'avenir.

¹ Fondation des Balkans pour le développement durable (BFSD) en Europe du sud est; Centre international pour les études agronomiques méditerranéennes avancées – Institut agronomique méditerranéen de Bari (CIHEAM-IAMB), dans le bassin méditerranéen ; Programme mondial de la montagne (GMP) en collaboration avec CONDESAN, basé au Centre international de la pomme de terre (CIP) dans les Andes ; Centre international pour le développement intégré des montagnes (ICIMOD) dans l'Hindu Kush Himalaya ; Programme pour l'agriculture durable sur les terres en pente d'Amérique centrale (PASOLAC), en Amérique centrale ; Programme des Nations Unies pour l'environnement – Secrétariat intérimaire de la Convention des Carpates (PNUE-ISCC), dans les Carpates.

² Les résultats des évaluations menées dans les pays et régions indiqués en italique n'ont pas été intégrés dans cette analyse interrégionale du fait de retards pris dans leur finalisation, sachant que cette analyse devait être discutée au cours de la troisième réunion du groupe d'Adelboden qui s'est tenue du 1^{er} au 3 octobre 2007.

Les participants à la **troisième réunion du groupe d'Adelboden**, qui s'est tenue à Rome du 1er au 3 octobre 2007, ont globalement **validé les résultats des évaluations**, en particulier les principes essentiels pour la mise en place d'ensembles de mesures politiques et de processus institutionnels améliorés pour l'ADRD-M ainsi que les questions d'importance primordiale à traiter dans le futur.

2. Evaluations rapides des politiques d'ADRD-M: approche générale

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**.

Les évaluations rapides des politiques d'ADRD-M proposent **un éclairage sur les points forts et les points faibles de diverses politiques liées à l'ADRD dans les régions de montagne**, ainsi que des **recommandations et propositions pour des activités de suivi** susceptibles d'aider à améliorer la situation existante. Les évaluations ne cherchent pas à analyser en profondeur les politiques d'un secteur spécifique, mais plutôt à apporter **un éclairage plus intersectoriel**.

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**³ (voir Annexe 1) 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. Les politiques d'ADRD doivent en conséquence adopter une vision globale et une approche intersectorielle.
- 2) **Les politiques, les institutions et les processus:** Les succès et échecs des politiques ne reposent pas seulement sur les contenus des politiques elles-mêmes, mais aussi sur le contexte dans lequel elles ont été élaborées et mises en oeuvre. 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 **qualités spécifiques**, ou **spécificités**, qui les caractérisent. Bien qu'elles soient confrontées à un certain nombre de **contraintes** (inaccessibilité, fragilité, marginalité), elles présentent une **diversité** de cultures, de ressources de base et de conditions environnementales qui constituent des **potentiels** pour des produits et activités bénéficiant d'un avantage comparatif. Elles apportent également une contribution importante aux autres régions (zones de plaine). 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. Elles exploitent la documentation existante, des enquêtes et des entretiens avec des informateurs clés, provenant à

³ Un guide pratique sur la manière de conduire une évaluation rapide des politiques, institutions et processus d'ADRD-M, avec notamment des exemples de processus d'évaluation et de questionnaires utilisés par les partenaires du projet peut être consulté sur le site Internet du projet ADRD-M: <http://www.fao.org/sard/fr/sardm/Communi/2666/index.html>.

la fois des gouvernements et des sociétés civiles⁴ aux niveaux central et décentralisé. Des ateliers multi acteurs sont également organisés aux niveaux décentralisé et/ou national pour recueillir des informations et les opinions de l'ensemble des acteurs. A partir des résultats des évaluations de pays, des ateliers régionaux rassemblant des représentants des pays partageant la même chaîne de montagne sont organisés pour discuter et valider les résultats de l'évaluation, et pour identifier des propositions pertinentes en matière de suivi.

Pour assurer une plus grande appropriation et inciter à l'action sur les activités proposées en matière de suivi, des **points d'entrée**, centrés sur une priorité ou sur une problématique, sont identifiés en consultation avec les acteurs. Les évaluations des politiques d'ADR-D-M examinent néanmoins 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.

Exemples de points d'entrée

Andes

Les populations locales identifient la question de l'eau comme extrêmement importante dans la région andine. En conséquence, l'évaluation s'est centrée sur « les politiques intégrées de gestion des ressources naturelles pour l'ADR-D ». L'évaluation a examiné les principales politiques en matière de développement agricole, de gestion de l'environnement, d'eau et de forêts.

Carpates

La convention des Carpates est une convention cadre type, qui vise une politique et une coopération étendues pour la protection et le développement durable des Carpates. L'évaluation des politiques d'ADR-D-M a contribué à son article 7, consacré à l'agriculture et la foresterie durables, en procédant à une analyse des diverses institutions et processus politiques des secteurs de l'agriculture, de la forêt et du développement rural.

3. Principaux points communs interrégionaux mis en évidence par l'évaluation des politiques d'ADR-D-M

Les principaux points communs, en termes de politiques, d'institutions et de processus d'ADR-D-M, mentionnés⁵ dans les synthèses régionales sont décrits ci-dessous⁶. Pour mieux en souligner l'importance et contextualiser les questions soulevées, un certain nombre de points mentionnés dans les rapports régionaux ont été inclus comme des « témoignages » provenant des diverses régions.

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 globale**, qui vise à réaliser un équilibre entre les piliers économique, social et environnemental du développement durable. 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.

⁴ Des représentants des Groupes majeurs reconnus dans l'Agenda 21, notamment les femmes, les enfants et les jeunes, les peuples autochtones, les ONG, les autorités locales, les syndicats de travailleurs, le commerce et l'industrie, les communautés scientifiques et technologiques, les agriculteurs.

⁵ Les points communs correspondent à des points mentionnés dans quatre ou cinq des régions dans lesquelles les évaluations des politiques ont été conduites.

⁶ Se reporter aux synthèses régionales figurant sur le site Internet du projet:
<http://www.fao.org/sard/fr/sardm/Communi/620/index.html>

- *Hindu Kush Himalaya*: Il existe une forte demande pour un cadre intégré de formulation/promotion/évaluation des politiques et programmes d'ARDR-M, c'est-à-dire plutôt une approche plus systématique de la formulation des politiques que des approches adaptées aux circonstances du moment.
- *Méditerranée*: La sectorialité est fréquemment identifiée comme une contrainte politique majeure et des efforts devraient être entrepris pour créer des liens et développer des synergies avec les autres politiques sectorielles en cours de mise en oeuvre.

Même dans le cas où les cadres politiques pour le développement durable ou l'ARDR sont en place, des stratégies ou approches spécifiques des régions de montagne n'ont pas été élaborées.

- *Méditerranée*: Les pays méditerranéens n'ont pas élaboré de stratégies gouvernementales en faveur du développement durable ou de l'ARDR dans les zones de montagne. Cela ne traduit pas nécessairement une absence d'intérêt pour le développement durable des régions de montagne.

La stabilité politique est une autre question mentionnée dans 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.

- *Amérique centrale*: La stabilité politique est de plus en plus reconnue comme un facteur important dans le cycle de gestion de la politique, les décisions des partis politiques ayant des répercussions sur les plans et programmes gouvernementaux.

Prise en compte insuffisante des spécificités des montagnes dans les politiques d'ARDR, 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. Celles-ci sont conçues pour les régions de plaine et ne sont pas nécessairement compatibles avec la situation socio-économique et environnementale qui prévaut dans les régions de montagne.
 - *Amérique centrale*: Aucune politique spécifique en faveur des montagnes n'existe dans aucun des pays d'Amérique centrale, bien que les montagnes soient prédominantes dans la région.
 - *Hindu Kush Himalaya*: Dans pratiquement tous les pays (ou à tout le moins dans les zones concernées), le problème de la compréhension et de l'adaptation aux impératifs des spécificités des montagnes et aux conditions biophysiques et sociales des zones de montagne – qui constitue un élément crucial pour la mise en place de l'ARDR-M – est largement ignoré. Cette situation est une conséquence de l'absence d'un regard particulier sur la montagne lors de la conception et de la mise en place des interventions de développement. Les quelques zones et secteurs qui ont fait exception à cette tendance ont montré de meilleurs résultats en terme de prise en compte l'ARDR-M.
- 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, s'agissant notamment de l'importance et de la signification des régions de montagne, de leurs populations et de leurs voisinages. Simultanément, on relève un déficit général de connaissance des populations locales, de la société civile et des décideurs sur les politiques en vigueur ayant un impact sur les ressources des montagnes.
 - *Amérique centrale*: Identifier et rendre visible les potentiels des terres en pente en soutenant des évaluations économiques et la diffusion de leurs résultats auprès des décideurs

politiques – à tous niveaux – ainsi qu’aux organisations représentant les habitants des terres en pente.

- La question clé à prendre en compte au niveau des pays 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. Les deux approches existent mais 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. Ces activités peuvent également contribuer à la valorisation du patrimoine culturel des populations de montagne.

- *Méditerranée: Les politiques sont généralement critiquées pour n’avoir pas pris en compte de façon correcte la diversité et la vulnérabilité des moyens d’existence des populations de montagne ... ce qui a conduit à une grande inégalité en termes d’accès aux opportunités des communautés de montagne et des groupes vulnérables.*
- *Carpates: Le développement des petites entreprises est souvent lié au tourisme rural qui ouvre la voie à l’éco agriculture et à la protection des ressources – la haute qualité environnementale étant considérée comme un pré requis pour la réussite des entreprises de produits de qualité.*

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 socio-économiques des populations de montagne.

- *Hindu Kush Himalaya: Des liens efficaces et équitables avec les marchés (en particulier avec les systèmes économiques des zones de plaine) devraient constituer une priorité absolue pour que les populations de montagne puissent bénéficier du développement économique... Les complémentarités public/privé devraient être davantage explorées et exploitées dans le cadre de la promotion de l’ADRD-M.*
- *Méditerranée: Les politiques devraient s’investir dans le renforcement des liens entre les zones de montagne, les zones de plaine et les autres zones bien desservies.*

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.

On a notamment relevé un déficit de compétence des personnels gouvernementaux et des acteurs locaux en matière de:

- Mise en oeuvre des programmes, en utilisant les mécanismes de participation appropriés,
 - Prise en compte des besoins des populations de montagne
 - Suivi évaluation,
 - Décentralisation et développement local.
- *Méditerranée: Les institutions gouvernementales, lorsqu'il s'agit des mécanismes de mise en oeuvre des politiques de décentralisation, de développement local et de participation de la société civile, apparaissent souvent comme insuffisamment préparées. Elles sont par ailleurs confrontées à de fortes contraintes, comme le manque de ressources financières, des capacités administratives inadéquates et une interaction insuffisante avec les acteurs locaux.*

Faiblesses dans la coordination des institutions au niveau national

La coordination des institutions, au niveau national, a été estimée faible, ce qui constitue une des raisons pour lesquelles les politiques sont le plus souvent élaborées à l'échelon sectoriel. 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.

- *Andes: Faire évoluer les institutions d'une vision sectorielle à une vision globale du développement territorial, en favorisant l'intégration d'une nouvelle vision territoriale dans les programmes, projets et plans que les institutions mettent en place et en accordant la priorité aux allocations budgétaires destinées à abonder les fonds multisectoriels pour l'ADRD.*

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. Les zones de montagne dans un pays peuvent également représenter, par exemple, la principale source d'eau d'un autre pays, plus en aval. De tels liens appellent naturellement la mise en place de politiques transnationales. En conséquence, la nécessité de renforcer la coordination institutionnelle transnationale devient un sujet de préoccupation.

- *Andes: Renforcer les mécanismes de coordination publique entre les pays andins.*

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.

- *Hindu Kush Himalaya: Création d'une base de données détaillée et bien organisée, et mise en oeuvre d'études systématiques pour élaborer une politique solide et intégrée d'ADRD-M.*

Les secteurs dans lesquels les bases de données méritent d'être mieux pourvues en informations sont les suivants:

- Connaissances des communautés locales/autochtones,
- Potentiels des zones de montagne,
- Inventaire des institutions locales traitant des questions relatives aux montagnes,
- Base de données relative aux politiques, programmes et projets en cours de mise en œuvre,
- Situation des familles rurales vivant dans les zones de montagne.

Les **échanges d'information et le travail en réseau au sein des pays et entre les pays**, à travers les plates-formes nationales et régionales, ont été également retenus comme des éléments importants en termes d'**échanges de politiques, connaissances et expériences** s'agissant de l'agriculture et du développement rural dans les régions de montagne.

- *Amérique centrale:* La promotion des liens entre les réseaux, alliances et initiatives régionales d'acteurs nationaux et locaux pour partager leurs expériences sur l'agriculture et le développement rural doit être renforcée car elle contribue à améliorer la gestion politique et à la rendre plus flexible.
- *Méditerranée:* En Algérie, les stratégies relatives à l'ADRD et les mécanismes d'intervention dans les territoires de montagne sont en place. Leur fonctionnement devrait donc être examiné pour évaluer les possibilités de les transférer ou de les adapter à d'autres contextes.

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**. Dans la mesure où les politiques d'ADRD doivent prendre en compte les spécificités des zones de montagne et où les données relatives aux régions de montagne sont insuffisantes, la participation des communautés de montagne à la formulation des politiques devient un élément essentiel pour s'assurer que ces politiques seront mieux adaptées à leurs spécificités.

- *Méditerranée:* Une faible participation des communautés de montagne à la mise en œuvre de politiques spécifiques constitue un facteur limitant. La participation de la population reste souvent confinée au cadre du projet et ne constitue pas un élément structurant des processus politiques, pas plus qu'elle ne conduit à une responsabilisation des communautés de montagne. La formulation, le suivi et l'évaluation des politiques devraient associer les communautés de façon plus intense et plus systématique.

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 œuvre des politiques constituent un sujet de préoccupation. Un suivi/évaluation efficace permettrait en effet d'ajuster les politiques et d'améliorer leurs processus de mise en œuvre.

- *Amérique centrale:* Aucune analyse systématique des lois et politiques en matière d'ADRD n'a été entreprise en Amérique centrale. Cela permettrait pourtant de mesurer les effets de ces lois et politiques, qu'ils soient positifs ou négatifs. Le système de suivi et évaluation des politiques est toujours très insuffisant dans les deux pays concernés (Costa Rica et Nicaragua).

Bien que cette question puisse être considérée comme un problème général de mise en œuvre 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'ADRD-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 principes rédigés en gras dans le tableau ci-dessus correspondent à ceux qui sont plus particuliers aux régions de montagne.

Les recommandations et messages clés sur les politiques, institutions et processus pour l'ADRD en régions de montagne figurant dans la Recommandation du groupe d'Adelboden du 3 octobre 2007⁷ démontrent une forte convergence avec les principes énoncés ci-dessus:

Les membres du groupe d'Adelboden, à l'occasion de leur troisième réunion à Rome, du 1^{er} au 3 octobre 2007, expriment leur inquiétude et souscrivent pleinement aux recommandations suivantes:

Politique

- Adopter, au sein des gouvernements et de leurs partenaires du développement, une vision à long terme et des approches globales pour remédier à l'absence actuelle de stratégies et d'approches intégrées des politiques d'ADRD dans les régions de montagne;

⁷ Le document complet peut être consulté sur le site Internet du projet ADRD-M: <http://www.fao.org/sard/fr/sardm/about/651/index.html>

- accorder une priorité la plus élevée aux questions de montagne dans l'élaboration des politiques nationales, régionales et mondiales, soit en introduisant les besoins spécifiques des montagnes dans les politiques générales soit dans le cadre de politiques spécifiquement consacrées aux montagnes;
- améliorer la sensibilisation aux spécificités des montagnes et à l'impact potentiel des politiques actuelles sur les besoins des montagnes au niveau des décideurs politiques et des partenaires de la société civile;
- renforcer les politiques de diversification économique ainsi que de production et de services à valeur ajoutée afin d'améliorer l'emploi et les revenus;
- encourager une meilleure intégration des activités économiques des montagnes, en améliorant l'accès au marché et en encourageant les partenariats entre le secteur public et le secteur privé;
- assurer la sécurisation foncière des agriculteurs de montagne à long terme, y compris pour les femmes chefs de ménage, cette sécurisation constituant un pré requis fondamental de l'ADRD-M;
- accorder une priorité plus élevée aux connaissances traditionnelles indigènes pour protéger l'environnement des montagnes et promouvoir l'ADRD-M.

I

Institutions et processus

- Renforcer la capacité institutionnelle de formulation et de mise en oeuvre des politiques d'ADRD-M ainsi que de coordination politique au niveau national, pour améliorer la complémentarité et la cohérence entre les politiques;
- encourager les approches transnationales de l'ADRD, au niveau régional, par exemple dans le cadre de conventions régionales sur les montagnes, comme la Convention alpine et la Convention des Carpates;
- encourager le développement rapide de la création et de la gestion des connaissances, du partage de l'information et du travail en réseau, à tous les niveaux;
- s'assurer de la participation de la société civile à la formulation des politiques, à tous les niveaux;
- renforcer les capacités de tous les acteurs pour qu'ils soient en mesure de participer efficacement à l'ensemble des processus de formulation et de mise en oeuvre des politiques;
- assurer systématiquement l'évaluation et le suivi des politiques concernant les montagnes ainsi que leur mise en oeuvre.

4. 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. Elles ont été identifiées à partir d'une analyse des rapports d'évaluation des politiques ADRD-M et des débats intervenus au cours des ateliers régionaux.

Les membres de la troisième réunion du groupe d'Adelboden ont souligné que **l'impact potentiel du changement climatique** sur les questions clés présentées ci-dessous doit être pris en compte de manière systématique, transversalement. La **valorisation des externalités positives ainsi que les phénomènes migratoires/liens entre zones urbaines et rurales** ont été considérés comme importants et **prioritaires**.

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

La plupart des gens connaissent les externalités positives des économies de montagne, sans savoir utiliser un langage économique pour les décrire. De l'eau propre, la nature, des espaces de randonnées, des communautés et des modes de vies traditionnels – voilà quelques unes des externalités les plus généralement évoquées. 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.

- *Carpates: Les paiements pour services environnementaux doivent être développés et mis en oeuvre (lorsqu'ils existent).*
- *Andes: Concevoir des politiques adéquates de compensation, des incitations et des alternatives.*

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

Les migrations du monde rural vers les centres urbains présentent des effets négatifs – présentés ci-dessous – mais 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. La maîtrise des migrations des zones rurales vers les centres urbains est donc une question politique importante dans la mesure où elle a une incidence sur le développement global du pays.

- Pressions sur les zones urbaines

L'augmentation croissante du nombre de migrants vers les villes crée une pression de plus en plus forte sur les infrastructures urbaines et peut conduire à une expansion urbaine anarchique. Cette situation constitue un enjeu majeur s'agissant de la pauvreté urbaine et du chômage.

Au Liban, le taux de croissance urbaine annuelle dans les 20 prochaines années pourrait passer de 3,5% à 7%.

Dans la province de Séchuan (Chine), les migrations des zones rurales vers les centres urbains sont passées de 0,1 million de personnes en 1985 à 16,4 millions en 2005.

- Abandon des zones rurales des montagnes

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 l'agriculture** » et une « **déshérence des zones rurales** ». Dans le Séchuan, le problème est devenu si aigu que les responsables politiques estiment que la production agricole baissera de façon significative au cours des deux ou trois années à venir.

- *Méditerranée: Des politiques destinées à maîtriser les flux migratoires sont nécessaires dans la mesure où elles ont des conséquences importantes sur les ressources naturelles des montagnes et sur les tendances économiques à long terme.*

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

En théorie, les politiques d'ARD-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 trop étroite, tournée vers la croissance, des interventions.

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.

Il a été notamment souligné que les politiques étaient peu sensibles aux questions de genre, bien que les femmes jouent un rôle essentiel dans les sociétés de montagne, en se chargeant des tâches familiales, des terres et des moyens d'existence. Il est indispensable que leurs idées, leurs talents et leurs connaissances soient plus attentivement pris en compte, afin de les aider à améliorer leurs conditions de vie et leur statut social, et de promouvoir l'équité en matière de parité hommes/femmes au sein des populations de montagne.

- *Pérou (DTPN): Si on les compare aux autres groupes de la société péruvienne, les communautés de montagne sont marginalisées et ignorées par les stratégies de développement au niveau national. Ces conditions sont liées en partie à l'absence d'un programme politique clair en faveur des petits exploitants agricoles et en partie au fait que les communautés rurales sont perçues comme un synonyme de « sous développement ».*
- *Pérou (DTPN): Malgré leur importance écologique et socioéconomique, les femmes, les pasteurs, les jeunes et autres groupes vulnérables sont, aujourd'hui encore, les acteurs les moins bien représentés dans les processus de développement territorial. Pourtant les femmes jouent un rôle essentiel dans la nutrition, l'éducation et la santé des enfants. Elles assurent l'entretien des jardins et des troupeaux, elles contribuent à la conservation et à la sélection des semences, elles sont responsables de la production destinée à être échangée ou vendue, et elles ont la charge de transmettre les connaissances.*

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

Des changements liés à la mondialisation sont déjà perceptibles dans les régions de montagne. Ils se manifestent notamment par une transformation rapide 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'ADRD 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.

- *Méditerranée: La formulation des politiques doit s'appuyer sur le patrimoine culturel des communautés de montagnes et sur la richesse de leurs connaissances pour valoriser les spécificités des montagnes ce qui contribue à améliorer durablement les moyens d'existence des montagnes.*
- *Hindu Kush Himalaya: Au Bhoutan, l'utilisation des forêts fait partie intégrante des systèmes agricoles, et est liée aux pratiques et à la culture traditionnelles. Toutefois, les réglementations traditionnelles et coutumières en matière d'usage des forêts ont tendance à se perdre, ce qui pourrait conduire à une utilisation non durable de cette ressource.*
- *Pérou: Une association de défense de l'environnement regroupe tous les habitants de diverses communautés intéressés par la biodiversité et les connaissances locales en matière de conservation. Cette approche est intéressante car elle valorise le territoire lui-même, ses produits et les voies endogènes de développement.*



Projet pour une agriculture et un développement rural durables en régions de montagne

Cadre pour une évaluation rapide des politiques d'ADRDR en régions de montagne

Le projet ADRDR-M et les évaluations des politiques d'ADRDR-M

Le projet pour une agriculture et un développement rural durables en régions de montagne (ADRDR-M), en conformité avec son objectif de **“renforcer les moyens d’existence des populations de montagne par de meilleures politiques en matière d’agriculture et de développement rural durables”**, élabore et met en œuvre un cadre pour une évaluation rapide des politiques d'ADRDR dans les régions de montagne.

L’objectif général est de favoriser **une meilleure compréhension des points forts et des points faibles des diverses politiques liées à l’ADRDR en régions de montagne.**

Compte tenu des caractéristiques spécifiques des zones de montagne, ces évaluations visent à aider à mieux comprendre comment le cadre ADRDR peut s'appliquer aux régions de montagne et à analyser les types de **politiques, d’institutions et de processus** nécessaires pour mettre en œuvre une démarche d'ADRDR dans les zones de montagne, tout en valorisant **les avantages comparatifs** des montagnes pour un développement durable.

Résultats attendus

Ces évaluations ont pour but de fournir des références communes pour faciliter les **comparaisons entre régions**:

- **identification des problématiques et des questions prioritaires** auxquelles une région est confrontée ;
- **évaluation globale des points forts et des points faibles** des politiques d'ADRDR-M, en vérifiant que les politiques examinées abordent de façon équilibrée les questions sociales, économiques et environnementales ;
- **recommandations d'ordre général** sur les améliorations à apporter dans les politiques, les processus et les institutions associés à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques ;
- **propositions d’actions concrètes de suivi** qui prennent en compte les demandes formulées dans la région évaluée.

Cibles

Praticiens et formateurs de niveau intermédiaire impliqués dans la formulation, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des politiques ADRD-M, issus:

- **des gouvernements**, aux niveaux national et décentralisé (ministères de l'agriculture, de l'environnement, du développement rural, des finances ...),
- **des organisations de la société civile**, s'agissant notamment des autorités locales.

Approche

Le but de ce cadre est de proposer **quelques lignes directrices et références de base** destinées à faciliter les évaluations des politiques d'ADRD-M.

L'ADRD supposant une intégration intersectorielle des politiques, le but des évaluations n'est pas de procéder une analyse en profondeur des politiques dans un secteur spécifique, mais plutôt d'aller vers une **compréhension globale et intersectorielle** des points forts et des points faibles de l'ensemble des politiques liées à l'ADRD.

Les évaluations – qui doivent être entreprises dans une période de temps limité – constituent un exercice de réflexion destiné à identifier les **principaux éléments d'un diagnostic** des points forts et des points faibles actuels des politiques d'ADRD-M.

Dans la mesure où les succès et les échecs des politiques ne dépendent pas seulement de leurs contenus, mais aussi du contexte dans lequel elles ont été élaborées et mises en oeuvre, les évaluations des politiques ADRD-M doivent **s'appuyer sur un examen approfondi des processus et institutions** associés à leur formulation, leur mise en oeuvre et leur évaluation.

Quelques outils pour un processus participatif:

Les évaluations sont essentiellement de nature qualitative. En conséquence, **les analyses bibliographiques et les entretiens** constituent les principaux outils des évaluations. Ils sont conduits de **façon itérative**, mobilisant des informateurs clés provenant à la fois des **gouvernements et de la société civile**, dans différents secteurs liés à l'ADRD.

Les ateliers multi acteurs mis en place aux niveaux décentralisé et/ou national représentent un outil extrêmement important pour recueillir l'information et les opinions des uns et des autres sur le degré de réussite des politiques sur le terrain, afin d'apporter un éclairage sur les points forts et les points faibles des processus associés à la formulation, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des politiques ADRD-M, ainsi que sur la façon dont les diverses institutions impliquées interagissent.

Principales étapes:

1. Informations de base sur le pays étudié

Décrit les problèmes auxquels l'agriculture et le développement rural font face dans le pays, notamment les **questions problématiques ou prioritaires** et le **rôle et l'importance des montagnes et de leurs spécificités** (c'est-à-dire les potentiels, contraintes et diversités).

2. Choix d'un point d'entrée pour les évaluations des politiques d'ADRD-M

Ces points d'entrée porteront de préférence sur **les problématiques ou les questions prioritaires** auxquelles les régions sont confrontées et devront être choisis **en concertation avec les acteurs**.

3. Profil de la structure de gouvernance et des dispositifs institutionnels en matière de politiques d'ADRD-M

Procure un aperçu général des systèmes de gouvernance et des dispositifs institutionnels qui régissent les politiques d'ADRD-M dans le pays.

- Brève description de l'histoire politique et du système de gouvernance
- Principaux ministères responsables pour les politiques d'ADRD-M, leurs rôles et les interactions à divers niveaux de gouvernance.
- Identification des principales organisations de la société civile impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques ADRD-M.

4. Identification des cadres et des politiques existantes en matière de développement durable et d'ADRD dans les régions de montagne

Fournit un aperçu général des stratégies et politiques qui influent sur l'ADRD dans les régions de montagne, c'est-à-dire:

- Les cadres et stratégies politiques existants en matière de développement durable et d'ADRD-M.
- Les principales politiques économiques, sociales, environnementales et institutionnelles liées au point d'entrée de l'analyse.

5. Impact des politiques d'ADRD dans les zones de montagne du pays

Evaluation des politiques associées à un point d'entrée ainsi que des autres politiques économiques, sociales, environnementales et à caractère institutionnel pertinentes qui affectent directement ou indirectement le point d'entrée étudié.

- Quels sont les **objectifs des politiques** étudiées et abordent-elle les questions auxquelles le pays est confronté aux niveaux national, régional et local, en prenant en compte les **spécificités des montagnes** et les liens entre les plaines et les montagnes ?
- Quels types d'impacts, positifs ou négatifs, les politiques étudiées ont-elles sur l'ADRD ? c'est-à-dire : Quelles sont les opinions des acteurs sur la pertinence des politiques ? Pensent-ils qu'elles sont efficaces et pour quelles raisons ? Existe-t-il des contradictions entre les politiques ?
- Les politiques existantes **génèrent-elles des inéquités** ?

6. Impact des processus institutionnels et politiques existants sur les politiques d'ADRD dans les régions de montagne

Permet de comprendre l'influence des institutions et des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques actuelles sur les impacts (positifs et négatifs) identifiés au cours de l'étape 5.

- Quelles sont les forces et les faiblesses des institutions responsables aux niveaux national, régional et local de la formulation et de la mise en œuvre des politiques d'ADRD-M ?
- Quels types d'effets les processus de formulation et de mise en place des politiques (politiques, participatifs, dispositifs institutionnels, procédures de gestion des connaissances et processus de mobilisation financière) ont eu sur l'efficacité et/ou l'échec des politiques d'ADRD dans les zones de montagne ?
- Les politiques prennent-elles en compte les spécificités des montagnes au cours des processus d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi ou d'évaluation ? Si non, pourquoi ?

7. Synthèse des résultats, recommandations et propositions pour des activités de suivi (analyse des Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces – AFOM, par exemple).

Références

L'élaboration de ce cadre s'est largement appuyé sur les travaux entrepris par:

- **la FAO**, s'agissant des questions politiques liées à l'ARD (comme les directives pour l'intégration de l'agriculture et du développement rural durables dans les politiques agricoles. Agricultural policy and economic development series 4, rédigées par Hardaker, J. Brian, Rome: FAO. <http://www.fao.org/docrep/w7541E/w7541e00.htm>)
- **l'OCDE** - Comité d'assistance au développement: OCDE CAD. – 2001 – Les directives du Comité d'assistance au développement: stratégies de développement durable, Paris: http://www.oecd.org/document/40/0,2340,fr_2649_201185_2670312_1_1_1_1,00.html);
- **Le département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA)** à travers l'élaboration de directives pour le développement de stratégies nationales de développement durable: gérer le développement durable pour le nouveau millénaire. Document de travail n° 13 (DESA/DSD/PC2/BP13). http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf.

Pour plus d'informations

- **Contactez l'équipe du projet ARD-M:** M. Takashi Takahatake (takashi.takahatake@fao.org)
- **Consultez le site du projet ARD-M:** <http://www.fao.org/sard/fr/sardm/home/index.html/>