



Agriculture et Développement
Rural Durables

PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE



Evaluation des politiques ADRD-M en Amérique Latine

La Cordillère des Andes est la plus grande chaîne du monde, elle s'étend sur plus de 8500 km, et couvre 3.8 millions de km². Les changements socio-économiques et institutionnels 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. La majorité des habitants est très pauvre, et vulnérable aux menaces environnementales (qui ont tendance à prendre de l'ampleur), sociales et économiques. Ces menaces ont attisé des mécontentements et des conflits qui ont débouché, dans certaines zones, sur des violences qui perdurent.

A titre d'exemple représentatif, 3 pays ont été choisis pour décrire l'état des politiques agricoles et de développement rural des montagnes andines : Colombie, Pérou, Equateur. Ils comptent au total plus de 82 millions d'habitants et couvrent près de 3 millions de km²; par leurs versants vers les bassins de l'Amazonie et l'Orénoque, ils influencent en aval, l'existence de populations beaucoup plus nombreuses.

Colombie, Equateur, Pérou: situation actuelle

Des enquêtes ont été conduites dans plusieurs régions de montagnes représentatives, elles indiquent des résultats souvent bien proches. Avant tout, la pauvreté est grave : près de 40% des habitants dispose de moins de 1\$/jour pour vivre (moins de 3 \$/jour en Équateur). Les exploitations agricoles sont très petites: selon les pays, seul 10% des propriétaires dispose de plus de 3 ou 5 ha; la précarité est également grande, puisqu'environ la moitié des exploitants n'a aucun titre de propriété.

Cette pauvreté se reflète dans le taux de scolarité : beaucoup de gens n'ont pas achevé leur école primaire (la moitié en Colombie, 87% en Équateur), la situation paraît moins défavorable au Pérou (seulement 12%). Dans ces régions les ressources naturelles sont abondantes, eau avant tout, mais il existe des problèmes de pollution, d'érosion des sols et parfois de déforestation: ces problèmes peuvent engendrer des conflits.

Les régions de montagne sont à l'écart, non seulement géographiquement, mais aussi en ce sens que l'Etat est considéré comme absent par plus de 90% des personnes interrogées (ce chiffre est légèrement moins mauvais en Equateur). Ces mêmes personnes ne savent pas si des lois ou normes existent, ni lesquelles. Il semble que l'engagement institutionnel des citoyens reste pour autant limité : plus de la moitié des personnes ignore même s'il existe « des organisations responsables ». Dès lors, l'information sur les marchés est insignifiante, les structures de commercialisation insuffisantes. La politique de crédit et d'aide à l'agriculture est très limitée.

Un point d'entrée pour l'évaluation des politiques

Les populations accordant aux questions d'eau une importance extrême, ces évaluations ont visé "les politiques de gestion intégrée des ressources naturelles pour une ADRD", en tant que point d'entrée ; les évaluations n'ont pas seulement traité des politiques majeures appliquées à l'eau ou leurs institutions, mais aussi des principales politiques de développement agricole, de gestion de l'environnement, et des forêts.



Résultats des trois cas

Pendant les vingt dernières années les gouvernements des trois pays ont démontré leur volonté d'investir plus dans les zones rurales, aussi bien dans l'éducation que dans la santé et le développement de l'infrastructure. Cependant, les données statistiques et les résultats des enquêtes confirment qu'étant donné l'état d'abandon dans lequel se trouvent ces communautés, l'impact n'est pas encore visible, les conditions de pauvreté dans les campagnes prédominent et dans certains cas, même, elles ont augmenté. Les institutions existantes sont inefficaces ; parfois apparaissent des contradictions internes entre les différents secteurs d'action.

Dans les pays andins la catégorie « montagne » n'existe pas comme objet spécifique de la politique agricole ou des ressources naturelles, mais chaque pays possède d'importantes institutions et législations qui traitent du développement et de la gestion de ces territoires. Il y a une tendance à examiner ces écosystèmes seulement d'un point de vue biophysique. Dans les trois pays une grande partie de leurs territoires se situe dans une zone protégée et l'on reconnaît de plus en plus leur importance en tant que générateur d'eau et de biodiversité, même s'ils sont touchés par de nombreux problèmes liés à la durabilité de l'écosystème, tels : destruction des forêts, extension des cultures, augmentation de la production animale, impact négatif des barrages et des routes, incendies, prélèvements des plantes et des animaux, impacts négatifs dus à l'exploitation minière, reboisement avec des essences forestières exotiques et essor du tourisme incontrôlé.

1. Gouvernance insuffisante:

Souvent, il apparaît que les décisions politiques sont inappropriées, ou mal reçues; en particulier, les lois et les normes ne sont pas respectées, soit que les citoyens n'en aient pas connaissance, soit que leur contenu est inadapté. Les enquêtes ont *notamment* fait ressortir ceci:

- Il n'y a pas de planification réelle à long terme.
- Les politiques privilégient l'amélioration de la productivité, plus particulièrement, des biens exportables.
- Les politiques de développement rural sont sectorielles et centralistes; elles parlent de participation dans les discours, mais sans suite lors des décisions; bien qu'il y ait des processus de décentralisation des fonctions, il y en a peu concernant les ressources.
- Une grande méfiance des citoyens envers l'Etat à différents niveaux.
- Des normes et des stratégies générales qui ne prennent pas en compte l'hétérogénéité des régions, des groupes ethniques, des petits et grands producteurs, ni des questions de genre.
- Les normes sont très peu respectées, car ne correspondant pas aux nécessités, elles ne sont pas connues ou pas intériorisées.
- Peu de résultats et peu d'évaluation des impacts.

2. Développement non-durable:

La croissance économique est très prioritaire, mais l'application de cette priorité se fait de façon particulière, au dépend d'un développement durable authentique.

- Dans la pratique on ne valorise pas la durabilité des ressources renouvelables; il y a des contradictions entre les politiques agricoles et celles des ressources naturelles (comme l'eau, l'extension des zones cultivées et la compétitivité).
- Les ressources naturelles sont de plus en plus dégradées.
- La déforestation est un thème récurrent et on ne distingue pas clairement les perspectives ni la réglementation pour résoudre ce problème. Evidemment cela implique une grande perte de la biodiversité dans les trois pays.
- Il y a une diminution du territoire exploitable due à des problèmes d'érosion, de sédimentation, et de contamination des sols à cause de l'excès d'utilisation de pesticides.
- La perte d'eau, à la fois en quantité, en pluies et en qualité, est évidente dans l'information qui revient de ces trois pays. Ce problème a un plus grand impact pour la partie basse des bassins.

Elements positifs qui influencent le développement rural et l'utilisation durable des ressources

- Une diversité des climats, des espèces et des cultures comme potentiel de développement ; ressources en eau encore satisfaisantes ; bonne infrastructure existante (liens entre les paysans et le marché).
- De vastes institutions pour le secteur agricole et environnemental.
- Des processus de décentralisation.
- Une stabilité des gouvernements provinciaux et cantonaux plus grande que celle du gouvernement central.

Elements négatifs qui influencent le développement rural et l'utilisation durable des ressources

- Une absence de politiques sectorielles à long terme de l'Etat; une très grande méfiance entre l'Etat et les citoyens ruraux; faible participation des ruraux à la définition des politiques et des stratégies.
- Une faible capacité de négociation des gouvernements face aux organisations internationales.
- Un bas niveau de formation des paysans de toutes les zones.
- Une discrimination et une marginalisation des groupes pauvres, tout particulièrement, les indigènes et les paysans métisses; une tendance à l'augmentation des niveaux de pauvreté et de l'exclusion; une prédominance de la structure de la petite propriété; un bas niveau de scolarité de la population des campagnes et des indigènes ainsi qu'un analphabétisme fonctionnel élevé.
- Peu de connaissance et de respect de la réglementation pour le secteur; l'application des pénalités est inégale et touche les plus pauvres.
- De nombreux conflits entre quelques acteurs, ou une interaction insuffisante entre les différents acteurs.
- Une appréciation trop faible des forêts, des ressources qu'elles offrent et des services qu'elles génèrent.
- Un manque d'information sur les opportunités du marché, sur les alternatives technologiques, sur les droits et les devoirs.

Recommandations

A partir de ces études on conclut une série de recommandations, déduites aussi bien des entretiens que des discussions des résultats des enquêtes avec des agriculteurs, des fonctionnaires, et d'autres acteurs sociaux des bassins. De la même façon dans l'atelier réalisé à Lima fin mars 2007 ces recommandations se sont maintenues et d'autres sont apparues :

Politiques

1. Définir des politiques qui visent le moyen et le long terme ainsi que le développement territorial, et pas seulement le développement sectoriel, dont le but est de réduire la pauvreté, d'améliorer la qualité de vie, de diminuer l'exclusion et d'arriver à une plus grande équité.
2. Définir des politiques pour soutenir la décentralisation dans les zones de montagnes.
3. Etablir des incitations monétaires et non monétaires, et clarifier des sanctions et des pénalités.
4. Créer des politiques qui contribuent à l'amélioration de la participation et de l'agrandissement de l'organisation communale.

Institutions

5. Favoriser les processus d'intégration et de coordination institutionnelle au niveau national, régional et local.
6. Changer la vision sectorielle qu'ont aujourd'hui les institutions en faveur d'une vision plus large et qui coïncide avec l'organisation du développement territorial rural.

Processus

7. Encourager des processus de planification participative.



FAO/17445/A. Odoul



FAO/15633/J. Bravo



FAO/17462/ A. Odoul

8. Mettre en place des mécanismes qui renforcent l'action des gouvernements locaux dans la gestion durable des ressources naturelles et dans le développement rural ; élaborer des mécanismes qui favorisent la balance des mesures de la base vers le haut et des mesures du haut vers la base.
9. Etablir et/ou améliorer des activités de formation, d'assistance technique et d'accès à l'information aussi bien pour les habitants des campagnes que pour les fonctionnaires et les techniciens.
10. Accorder plus de pouvoir aux communautés dans l'exercice de la citoyenneté.
11. Soutenir des programmes d'éducation environnementale, de prise en charge des endroits désertiques, de reforestation et de gestion des bassins.
12. Améliorer l'infrastructure du transport, de la commercialisation et de la communication.

Propositions d'activités de suivi

Ces recommandations pourront être mises en œuvre selon 2 axes appuyant :

1) la décentralisation :

- Ranimer les groupes nationaux « montagne » en Équateur et au Pérou, et si possible dans d'autres pays andins, et faciliter leurs interconnexions.
- Développer les notes politiques, pour faciliter la prise de décision par ces groupes.
- Diffuser l'information ADRD-M à travers info Andina et ses partenaires.
- Coopérer avec Comunidad Andina, pour mettre en avant les questions de portée régionale.

2) les approches territoriales de développement des montagnes :

- Analyser au plan régional les conclusions tirées de l'étude de la gestion des bassins versants.
- Rechercher des modèles, pour promouvoir des mécanismes intégrateurs afin d'optimiser et renforcer les liens villes - monde rural.
- Lancer des études sur les migrations.
- Enquêter sur les changements d'utilisation des terres.
- Amorcer un recensement des mesures de Paiement des Services Environnementaux dans les Andes.

Pour plus d'informations



▲ Point Focal Régional

Contact: Peter Trutmann
Adresse:
 GMP-CONDESAN
 Av. La Molina 1895, la Molina
 Apartado 1558
 Lima 12, Pérou

Tél.: (+511) 349 6017
Fax: (+511) 317 5326
courriel: p.trutmann@cgiar.org
Website: www.condesan.org
www.cipotato.org/gmp

▲ Equipe ADRD-M

Contact: Jean Gault
Adresse:
 Département Economie et Développement Social
 Organisation des Nation Unies 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