



Agriculture et Développement
Rural Durables

PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE



Evaluation des politiques d'ARDR-M dans les Balkans

L'Europe du Sud-est (Balkans) ESE (Balkans) est considérée comme l'une des zones les plus riches en termes d'habitats naturels et de biodiversité. Elle dispose en effet de zones de montagne uniques avec des phénomènes karstiques, et s'étend depuis les lacs et des rivières de la côte adriatique jusqu'aux Alpes dinariques et aux montagnes des Carpates. Cette région, dans son acception géographique large, couvre une superficie totale de 550 000 km² et compte environ 53 millions d'habitants. Les montagnes des Balkans, sur une superficie moins étendue, franchissent 8 frontières nationales: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, FYR (ancienne République yougoslave) de Macédoine, Grèce, Monténégro et Serbie. Tous ces pays, à l'exception de la Grèce, ont connu, depuis vingt ans, des périodes de forte instabilité, la guerre, la crise économique, la transition vers une économie de marché et le rapprochement de l'UE. Alors que la Grèce et la Slovaquie sont membres à part entière de l'UE, la Bulgarie et la Roumanie n'ont rejoint l'Union que depuis 2007, la Croatie négocie son accession, la FYR Macédoine a obtenu le statut de candidat en 2005, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro et l'Albanie négocient des accords d'association. Cette région est soumise à de fortes pressions en termes de développement économique, de génération de revenus et d'amélioration des niveaux de vie de la population, qui conduisent à une exploitation de plus en plus intense des ressources naturelles. Après une longue période d'éclipse, les politiques et les institutions intervenant dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement et du développement rural sont aujourd'hui en reconstruction, avec des résultats inégaux.

Albanie, Bulgarie, FYR de Macédoine

- **En Albanie**, les zones de montagne sont un élément important, car elles occupent plus de 60% du territoire national; 35% de la population albanaise y travaillent et y vivent. En conséquence, les terres agricoles sont souvent des terres en pente / 44% seulement des terres agricoles ayant une pente inférieure à 5%. Les terres cultivables constituent environ 24% (700 000 ha) du territoire national, les pâturages 15% (425 000 ha), et les forêts environ 36% (1 million ha). Le secteur agricole albanais a connu des changements radicaux pendant la période de transition. Après l'effondrement de l'économie dirigée, la redistribution de terres à des propriétaires privés a conduit à la création de plus de 400 000 exploitations agricoles familiales avec une superficie moyenne de l'ordre de 1,3 ha. Dans certaines zones de collines et de montagnes, la taille des exploitations est encore plus réduite (environ 0,2 ha). En 1993, le secteur avait surmonté sa période de grand déclin et dès 1996 la production agricole dépassait de 37% le niveau de 1989. Depuis 1998, l'agriculture connaît des taux de croissance annuels de l'ordre de 5%. Ce secteur, ainsi que celui des forêts, reste prioritaire dans l'ensemble de l'économie du pays.
- **Bulgarie**: Les zones montagneuses couvrent 45% du territoire bulgare avec 120 sommets culminant à plus de 2000m. Ces régions de montagne sont riches en ressources naturelles: 82% de forêts, 71% de pâturages, 65% des champs de tabac, de pomme de terre, etc. La superficie agricole du pays s'élève à 5,72 millions d'ha, soit 51,6 % de la superficie totale. 4% sont couverts par des cultures pérennes (vigne, tabac), alors que 34% sont constitués de pâturages. En 2003, on comptait environ 7 000 propriétés agricoles, gérées par des personnes morales (notamment des coopératives), avec une moyenne de 290 ha par propriété. Dans le même temps, 1,35 million de personnes étaient engagées dans des activités



agricoles, dont 72% dans des propriétés d'une superficie inférieure à 1 ha. Les forêts s'étendent sur environ 4,07 millions ha (principalement des forêts de haute taille). Les forêts primaires des montagnes de Bulgarie occupent 103 350 ha. Leur aménagement et leur exploitation future constitue une question sensible, compte tenu de l'importance des ressources génétiques qu'elles détiennent...

- **La FYR Macédoine** est également une région montagneuse et accidentée. Les zones de montagne et de semi montagne représentent près de 80% du territoire de ce pays, et abritent 30% de la population. Ces montagnes comportent 52 pics dont l'altitude est supérieure à 2 000 m. En 2004, les terres agricoles occupaient près de 1, 26 millions ha (soit moins de la moitié de la superficie totale du pays): 44% de terres agricoles, 55% de pâturages. S'agissant de la structure des exploitations, 80% de la terre cultivable appartiennent ou sont loués à des exploitants individuels; les 20% restants appartiennent à l'Etat et sont loués à des sociétés agricoles. Les terres de pâturages appartiennent généralement à l'Etat et sont gérées par des entreprises publiques. Historiquement, l'élevage est l'activité dominante du secteur agricole individuel, à l'exception de l'élevage des porcs qui reste une activité des grandes propriétés d'Etat. Toutefois, malgré les avantages économiques et sociaux qu'elle a apporté, ainsi que sa contribution au maintien des communautés rurales, l'agriculture a largement contribué à la pollution des sols, de l'air et de l'eau, ainsi qu'à la destruction de la biodiversité, en raison d'une exploitation inappropriée des sols et de mauvaises pratiques de production. La forêt de montagne couvre 0,95 million ha (37,5% de la superficie du pays).

Points d'entrée pour l'évaluation des politiques

En **Albanie**, le développement de l'horticulture et de l'élevage (notamment les petits ruminants) constitue la première priorité du gouvernement: il s'agit, dans ce cas de comprendre en quoi cette politique s'inscrit dans les principes de l'ADR. En **Bulgarie**, l'évaluation a porté sur l'expérience acquise à l'occasion de la formulation du principal document stratégique, ainsi que sur le bilan de la mise en oeuvre, notamment dans les zones rurales. En **FYR Macédoine**, le point d'entrée a naturellement porté sur la stratégie nationale de développement durable, en cours d'élaboration par le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Similarités entre les trois pays

Aspects positifs

- La structure des 3 pays est fortement agricole et principalement constituée de petites exploitations pauvres; l'Union Européenne qui y est très présente, contribue fortement au développement économique et social et à la protection de l'environnement.
- Depuis la chute du mur de Berlin, les réformes ont progressé, les terres ont été en partie restituées et les niveaux de production dépassent désormais largement ceux d'avant 1989.
- La biodiversité est remarquable, la ressource forestière est partout abondante.

Lacunes

- Pratiquement aucun des trois pays n'a pris en compte les spécificités des montagnes dans la conception et la mise en oeuvre du développement agricole et rural durable.
- Les politiques se construisent surtout sous la forme de programmes, mais les institutions ne disposent ni des ressources humaines et financières, ni des capacités nécessaires pour leur mise en oeuvre. Les citoyens sont peu présents dans les organisations de base et les ONG.
- Processus: dans les trois pays, la concertation est insuffisante au niveau des municipalités et des services ministériels; la consultation des acteurs est également insuffisante.

Recommandations

Le processus de coopération dit "Convention cadre du Sud-est de l'Europe (Balkans)", engagé en 2005 devra se poursuivre, pour assurer la protection et un avenir durable pour la région, celle-ci étant considérée comme un écosystème commun aux pays concernés. A cette fin, les gouvernements devront s'entendre autour d'une politique d'ensemble et s'engager avec détermination dans une coopération au niveau de

divers secteurs d'intérêt commun et notamment : biodiversité, agriculture et développement rural, utilisation des terres forestières, gestion des ressources en eau, transport, tourisme, patrimoine culturel et savoirs traditionnels, énergie et aménagement du territoire.

Politiques

1. Soutenir des filières pilotes de valeur ajoutée, en exemples de développement de zones de montagne: les interventions dans ces zones doivent tenir compte de l'ensemble des éléments des filières (intrants, production, transformation, transport et commercialisation) et ne pas se concentrer seulement sur certains aspects de cette chaîne. Soutenir des exemples de filières pilotes de valeur ajoutée, pour des secteurs limités disposant d'avantages comparatifs, peut avoir un effet multiplicateur favorable.
2. Améliorer la sécurité de l'accès aux ressources en terre et leur appropriation: le transfert de droits sur les forêts et les pâturages constitue le principal facteur d'amélioration de la situation économique, sociale et environnementale.
3. Accorder une priorité plus élevée au développement des ressources humaines, à l'équité et aux questions de genre, pour rendre les politiques d'ADR-D-M plus globales.
4. Harmoniser les politiques d'ADR-D avec celles de l'UE: une harmonisation progressive des mesures politiques nationales de soutien aux politiques de l'UE est très importante pour l'avenir du développement agricole et rural dans les régions de montagne, en cohérence avec le programme national pour l'intégration dans l'UE et le plan d'action pour le développement du partenariat européen.
5. Soutenir le développement et la commercialisation des marques et des appellations d'origine protégée.

Institutions

6. Renforcer les capacités et la coordination des agences/départements du secteur public associés aux décisions et à la mise en œuvre des politiques en matière d'ADR-D. Ce renforcement constitue une condition importante pour l'ADR-D-M.
7. Donner du pouvoir aux populations de montagne, par l'éducation, le renforcement de leur capacité de négociation, et l'autonomie nécessaire pour promouvoir l'ADR-D-M.
8. (en Albanie) Soutenir la mise en place d'une association de parlementaires issus des zones de montagne.
9. (en FYR Macédoine): créer une agence spéciale pour le développement des montagnes.

Processus

10. Créer une base de données détaillée et réaliser des études analytiques pour aider à l'élaboration de politiques solides et intégrées en matière d'ADR-D-M/ Elaborer un système d'information qui permettra de traiter les besoins ultérieurs d'amélioration de la durabilité des montagnes.



11. Améliorer le processus participatif: accroître les interactions entre acteurs à différents niveaux, à travers:
 - le renforcement de la sensibilisation du public et du concept de développement durable;
 - la mise en place de liens fondamentaux pour favoriser les partenariats entre tous les acteurs (gouvernement, secteur des affaires et ONG);
 - l'intensification de l'éducation et de la sensibilisation du public;
 - les échanges réguliers d'informations et des résultats de la recherche;
 - une meilleure cohérence en matière de budget, de capacités et de priorités stratégiques;
12. Réformer les institutions pour accroître la participation locale à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, ce qui suppose une véritable décentralisation.
13. Améliorer le niveau de participation locale et renforcer les capacités des acteurs locaux et des communautés afin d'améliorer leur implication dans la formulation et la mise en œuvre des programmes et des politiques, à travers une approche ascendante (de la base au sommet).
14. Rééquilibrer les allocations de ressources et les priorités d'investissement pour les montagnes, par rapport aux économies de plaines, en prenant en compte les spécificités des montagnes.
15. Améliorer la mobilisation des ressources pour réduire la dépendance par rapport aux donateurs et exploiter les complémentarités entre le secteur public et le secteur privé en matière de promotion de l'ADR-D-M.
16. Renforcer la mutualisation des expériences acquises des interventions passées sur le développement et les politiques, et établir des synthèses systématiques pour bâtir sur les succès les approches futures et pour rendre l'approche ADR-D-M plus dynamique et plus efficace.

Propositions pour des actions de suivi

Développer une valorisation efficace des services environnementaux et des externalités positives:

- protection du patrimoine naturel et de la vie sauvage;
- préservation du patrimoine culturel;
- séquestration du carbone;
- politiques durables de gestion des eaux;
- préservation de la biodiversité.
- Aider à l'adaptation/ atténuation des effets du changement climatique.

Pour plus d'informations



▲ Point Focal Regional

Contact: Vlatko Andonovski

Adresse:

Balkan Foundation for Sustainable
Development (BFSD)
Bul. Jane Sandanski 26-1/17
1000 Skopje
FYR Macédoine

Tél.: (+389) 70 332113

Fax: (+389) 2 2430927

courriel: bfspd@mt.net.mk

Website: www.balkanfoundation.org

▲ Equipe ADR-D-M

Contact: Jean Gault

Adresse:

Département Economie et Développement Social
Organisation des Nations 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