



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration - Soixante-sixième session
Rome, 28-29 avril 1999

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE

DON D'ASSISTANCE TECHNIQUE

POUR LA CONTRIBUTION DU FIDA À

**LA CONFÉRENCE ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE (FAO)/PAYS-BAS SUR LE CARACTÈRE
MULTIFONCTIONNEL DE L'AGRICULTURE ET DE LA TERRE**

(Maastricht, 13-17 septembre 1999)

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES	iii
PREMIÈRE PARTIE - INTRODUCTION ET CONTEXTE	1
DEUXIÈME PARTIE - JUSTIFICATION/PERTINENCE POUR LE FIDA	3
TROISIÈME PARTIE - LE DON PROPOSÉ	3
Le processus de sélection des thèmes	3
La phase de bilan	4
Le rôle du FIDA	4
Le séminaire des pays partenaires	4
QUATRIÈME PARTIE - RÉSULTATS ESCOMPTÉS/AVANTAGES ESCOMPTÉS	5
CINQUIÈME PARTIE - DISPOSITIONS RELATIVES À LA MISE EN OEUVRE	6
SIXIÈME PARTIE - COÛTS INDICATIFS ET FINANCEMENT	6
SEPTIÈME PARTIE - RECOMMANDATION	7
APPENDICES	
CONCLUSIONS FROM THE SCOPING PROCESS (CONCLUSIONS DU PROCESSUS D'ENQUÊTE)	



SIGLES ET ACRONYMES

CCD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique
CDD	Commission du développement durable des Nations Unies
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ONG	Organisation non gouvernementale
PMA	Pays les moins avancés

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA
AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT LE FINANCEMENT D'UN
DON D'ASSISTANCE TECHNIQUE POUR LA CONTRIBUTION DU FIDA À LA
CONFÉRENCE (FAO)/PAYS-BAS SUR LE CARACTÈRE MULTIFONCTIONNEL DE
L'AGRICULTURE ET DE LA TERRE
(MAASTRICHT, 13-17 SEPTEMBRE 1999)

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de don d'assistance technique pour financer la contribution du FIDA à la Conférence Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)/Pays-Bas sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et de la terre (Maastricht, 13-17 septembre 1999) d'un montant de 245 000 USD pour une période d'un an.

I. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1. Avec l'appui du FIDA, le Ministère de l'agriculture, de la gestion des ressources naturelles et des pêches des Pays-Bas et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) procèdent actuellement aux préparatifs de la Conférence FAO/Pays-Bas sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et de la terre qui doit se tenir du 13 au 17 septembre 1999 au Centre des expositions de Maastricht, Pays-Bas. On s'efforcera d'obtenir la plus large participation possible de parties prenantes, notamment celle d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales (ONG) de plus de 200 pays. L'appui et le concours du FIDA en qualité de partenaire important ont été sollicités à cet égard.

2. L'agriculture remplit de multiples fonctions à de multiples niveaux - stratégique (sécurité alimentaire, y compris ses aspects nutritionnels), économique (emploi et revenu), social (viabilité des communautés rurales) et écologique (protection de l'environnement, conservation des ressources naturelles, notamment biodiversité, prévention des catastrophes comme les inondations et les glissements de terrain, et protection du paysage rural) - qui doivent être pris en compte dans le processus de décision afin de promouvoir des synergies entre ces fonctions et de concilier les intérêts des diverses parties prenantes. Tout processus efficace est fondé sur l'exploitation et l'amélioration des flux d'informations au sein des hiérarchies responsables et entre ces hiérarchies, dans le cadre d'une approche participative. Il est de plus en plus reconnu que le développement devrait cesser d'être axé exclusivement sur l'agriculture pour s'orienter vers un objectif plus vaste, le bien-être rural, mais cette optique plus large nécessite une meilleure compréhension des fonctions multiples de l'agriculture et des interactions entre les différents modes d'utilisation des terres et les utilisateurs des terres. Une telle approche peut servir de cadre à des plans d'aménagement intégré des terres, des options d'utilisation et de gestion durables qui répondent aux objectifs souvent contradictoires des parties prenantes. Toutefois, dans le cas des petits paysans marginalisés et particulièrement défavorisés qui luttent pour survivre dans les zones agro-écologiques à un faible potentiel, comme les zones semi-arides et les zones d'altitude, l'approche multifonctionnelle ne devrait pas avoir pour effet de détourner les flux de ressources au détriment du renforcement de la productivité de base au moyen de techniques appropriées. Le souci permanent d'afficher de bons résultats qui assurent le soutien du public a trop souvent conduit à orienter les investissements dans la recherche et le développement des technologies sur les zones plus favorables à potentiel élevé.

3. Une approche fortement participative partant de la base a été adoptée dès le départ pour préparer la conférence. La sélection de quelques domaines prioritaires dans le cadre du thème général



des travaux s'est fondée presque exclusivement sur l'analyse des résultats d'une vaste enquête organisée judicieusement auprès d'une large gamme de parties prenantes par le biais de questionnaires transmis par courrier électronique. Les informations en retour et les communications provenant d'autres institutions des Nations Unies, de pays développés ou en développement et d'ONG ont été dûment prises en compte.

4. La Conférence FAO/Pays-Bas sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et de la terre a pour objet général d'élaborer une stratégie intégrée et un plan opérationnel tenant dûment compte des multiples aspects des investissements dans l'agriculture et la terre qui influent sur la vie des petits exploitants marginalisés des zones rurales. Plus précisément, la conférence vise à:

- Faire le bilan des expériences et des enseignements dégagés des tentatives pour atténuer les fortes pressions exercées sur l'agriculture et les ressources en terre, en se fondant sur: i) la mise en oeuvre du programme d'action Agenda 21 adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro (Brésil), en juin 1992, surtout dans le domaine de l'aménagement intégré des terres et de l'agriculture durable; ii) l'application de diverses conventions, notamment celles qui concernent la diversité biologique, le changement de climat et la désertification; iii) les concepts élaborés et perfectionnés au cours de la dernière décennie.
- Analyser systématiquement les articulations entre le caractère multifonctionnel de l'agriculture et le débat sur les échanges internationaux, notamment en ce qui concerne un régime de liberté totale des échanges mondiaux et les mesures de protection nationale (subventions).
- Établir une synthèse de cas et de facteurs de réussite en matière de viabilité écologique grâce à la mise en place d'un environnement socio-économique propice, notamment par des outils institutionnels et politiques.
- Esquisser à partir de ce qui précède des stratégies d'application recommandées.
- Définir les modalités d'action et établir un programme opérationnel d'aménagement intégré des terres et d'agriculture durable au niveau national et au niveau local qui couvre une bonne partie du vingt et unième siècle.
- Apporter une contribution décisive aux préparatifs de la huitième session de la Commission du développement durable des Nations Unies (CCDD-8) en l'an 2000, qui aura pour thème sectoriel "Planification et aménagement intégrés des ressources en terres".
- Enrichir les travaux de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies de l'an 2000 (Assemblée du millénaire).
- Veiller à ce que le thème de la conférence fasse en permanence l'objet de travaux complémentaires en recherchant les liens possibles avec la neuvième session de la Commission du développement durable des Nations Unies (CCDD-9) qui doit être axée sur l'énergie et le transport.

5. Le processus préparatoire doit aboutir à l'établissement de deux rapports - un document analytique (théorique) et un bilan (étude de cas). Le document analytique exposera les multiples fonctions de l'agriculture, illustrera les rôles divers des terres agricoles et proposera un cadre administratif par pays étayé par des systèmes d'appui des décisions assurant la plus grande

participation possible de la société civile. La FAO et le comité constitué aux Pays-Bas à cette fin se sont mis d'accord sur le plan du document analytique, un comité de rédaction est en cours d'organisation et les partenaires internationaux (Nations Unies et autres partenaires multilatéraux/bilatéraux) et divers acteurs (universitaires, responsables politiques et ONG) seront invités à présenter des idées à développer dans les documents de base. Les éléments les plus intéressants provenant des consultations par courrier électronique seront également intégrés. Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et de la terre sera examiné du point de vue: a) de la sécurité alimentaire; b) de l'urbanisation; c) de la capacité de charge démographique des terres, d) des besoins contradictoires des multiples parties prenantes en matière d'utilisation des terres; e) de la commercialisation et des échanges; f) des mesures encourageant la lutte contre les ravageurs g) de la sensibilisation aux questions écologiques (agro-biodiversité, gestion des sols et des eaux, et puits de carbone). Les deux documents devraient être prêts pour mai 1999.

II. JUSTIFICATION/PERTINENCE POUR LE FIDA

6. Le FIDA peut jouer un rôle actif dans la préparation de la conférence conformément à sa vocation et à son mandat particulier, en suscitant un effet de multiplicateur et en apportant une valeur ajoutée importante. Sa participation à l'ensemble du processus non seulement influera sur la réalisation des objectifs de la conférence grâce à la formulation de stratégies et à la définition des priorités, mais pourrait aussi donner à la réunion un retentissement considérable à l'échelon mondial. À plus long terme et particulièrement dans le contexte de la huitième session de la CDD, le FIDA jouit d'un avantage comparatif par rapport à d'autres organisations en matière d'économie rurale, puisque le secteur agricole en est le moteur. De par son expérience et son action résolument centrée sur l'accroissement de la productivité dans les zones marginales, notamment les terres arides, le FIDA est bien placé pour contribuer utilement à la préparation, aux travaux et aux résultats de la conférence qui constituera une importante étape préliminaire de la huitième session de la CDD. En participant à cette initiative, le FIDA pourra veiller à ce que la pauvreté rurale et ses liens avec l'environnement ainsi que l'importance de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, retiennent toute l'attention voulue. En outre, en sa qualité de pôle de la Coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté, il pourra promouvoir l'importance d'améliorer l'accès des ruraux pauvres à la terre et leur sécurité foncière, en soulignant les possibilités et les innovations dans ce domaine en liaison avec la gestion durable des terres et les mesures environnementales durables.

III. LE DON PROPOSÉ

A. Le processus de sélection des thèmes

7. La phase de sélection des thèmes dans le cadre du processus préparatoire, qui s'est déroulée de juillet à octobre 1998, a été un grand succès; environ 130 communications de qualité, qui ont contribué à définir le champ de la conférence, sont parvenues du monde entier: 31 communications d'Europe occidentale, 29 d'Amérique latine, 23 d'Asie, 17 d'Afrique subsaharienne, 16 d'Amérique du Nord, 7 du Proche-Orient/Afrique du Nord, 2 d'Australie/Océanie et 2 d'Europe centrale/orientale. Elles émanaient d'organisations très variées: 40 institutions de gouvernements, 34 ONG, 37 universités/centres de recherche, 12 organisations privées et 4 organisations intergouvernementales.

8. Ce processus de sélection des thèmes apporte une base solide pour aborder la deuxième grande phase préparatoire, celle du bilan.



B. La phase de bilan

9. La phase de bilan, qui s'est déroulée en février et mars 1999, vise à mettre en lumière les expériences (études de cas) de changements sociaux, économiques et écologiques positifs entraînés ces dix dernières années par l'utilisation des terres. Les études de cas ont été recueillies entre décembre 1998 et mars 1999 au moyen d'un questionnaire et d'une conférence par courrier électronique. Toutes les études de cas reçues seront examinées en vue d'être réunies en recueil sous forme de CD-ROM. Après évaluation de toutes les communications, cinq études seront sélectionnées pour être présentées directement à la conférence.

10. Pour compléter l'enquête par questionnaire, la FAO et le Gouvernement des Pays-Bas ont organisé une conférence électronique du 1^{er} février au 27 mars 1999 afin d'examiner les nouvelles "pistes" de succès qui se dégagent lentement des études de cas. Un document d'orientation sera communiqué pour commentaire. Au cours des dernières semaines de préparation, les participants seront invités à présenter des propositions de "bonnes pratiques" à examiner et commenter.

C. Le rôle du FIDA

11. En février 1999, le Ministre de l'agriculture, de l'aménagement des ressources naturelles et des pêches des Pays-Bas a invité le FIDA à participer activement aux préparatifs de la conférence. La FAO a également sollicité le concours du Fonds pour organiser le séminaire. Depuis, le FIDA poursuit à cette fin des concertations avec les Pays-Bas et la FAO, et a participé à deux sessions du comité directeur pour définir les stratégies et les priorités générales.

12. En ce qui concerne le rôle du FIDA, le processus de préparation comprendra les éléments suivants: a) mise en place d'un mécanisme de consultation et de coordination interne avec participation du Département gestion des programmes (PD), du Bureau de l'évaluation et des études (OE) et du Département politique, économique et stratégie de mobilisation de ressources (ED); b) participation aux sessions du comité directeur pour décider des grandes questions conceptuelles et stratégiques; c) préparation, organisation et suivi d'un séminaire des pays partenaires, auquel participeront certains pays/organismes partenaires pour préparer la conférence; d) enfin contribution à un document analytique et à un bilan fondé sur l'expérience du Fonds. Le document analytique comportera un inventaire des meilleures pratiques/meilleurs éléments dégagés des études de cas du FIDA.

D. Le séminaire des pays partenaires

13. Tandis que la conférence sera ouverte à tous les pays participants, le séminaire (organisé sous l'égide du FIDA) sera réservé aux représentants d'un petit nombre de pays de toutes les régions et d'organisations partenaires, par exemple la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Fédération internationale des producteurs agricoles, le réseau Agrifood, le Président de la huitième session de la CDD, le groupe consultatif pour la recherche agricole internationale et la coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté.

14. Les principaux objectifs du séminaire sont les suivants: a) échange d'expériences et de savoirs provenant des différents continents et se rapportant aux principaux thèmes (définis ci-après) dans un contexte mondial, sur la base de l'expérience opérationnelle des projets du FIDA; b) utiliser les enseignements provenant de différents continents pour en tirer des conclusions et des recommandations

communes permettant de reproduire les approches probantes et novatrices du développement rural durable. c) obtenir qu'un certain nombre de pays clés s'engagent à participer activement aux travaux et à parvenir à un consensus des thèmes essentiels pour préparer la conférence.

15. Dans le cadre des fonctions multiples de l'agriculture (stratégique, économique, sociale et écologique) déjà mentionnées, certaines questions relèvent de la compétence spécifique du FIDA qui a un avantage comparatif dans des domaines comme la sécurité alimentaire des ménages, le régime d'occupation des terres (en particulier les pratiques de la société civile en matière de réforme agraire) la conservation et l'aménagement des terres arides et les problèmes corrélés de développement et de transfert des technologies appropriées. Les débats des pays partenaires au cours du séminaire devraient être axés sur le rôle critique de la gestion durable des terres et de la sécurité foncière dans la sécurité alimentaire des ménages et la lutte contre la pauvreté pour assurer le bien-être des groupes de populations les plus pauvres et les plus vulnérables, notamment des femmes. Des enseignements seront tirés de divers projets concluants du FIDA, terminés ou en cours dans certains pays, et notamment de l'évaluation du Programme spécial pour les pays de l'Afrique subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification; il pourrait s'agir entre autres pays du Burkina Faso, du Cap-Vert, du Lesotho, du Maroc (élevage) et du Niger. Des évaluations analogues des projets du FIDA en Asie et en Amérique latine seront envisagées.

16. Le séminaire devrait durer deux à trois jours. Les deux premiers jours serviront à établir un bilan des expériences pertinentes dans une région particulière, avec la participation de directeurs de programmes/projets et de représentants des ministères compétents, d'ONG nationales et régionales et de certaines organisations internationales. Le dernier jour sera consacré à la formulation des conclusions et à la préparation des recommandations finales à présenter à la conférence.

IV. RÉSULTATS ESCOMPTÉS/AVANTAGES ESCOMPTÉS

17. La participation du FIDA devrait aboutir aux principaux résultats suivants:

- **Appui général.** En conformité avec sa vision et son mandat, le FIDA influera sur l'orientation de la conférence qui marquera une étape décisive dans la préparation de la huitième session de la CDD.
- **Processus d'apprentissage.** La participation du Fonds ouvrira la voie à un échange franc et libre d'expériences en matière de gestion durable des terres et lui permettra d'exposer ses vues sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture. Ce processus infléchira à son tour l'évolution des stratégies du Fonds.
- **Constitution de partenariats.** La participation du FIDA renforcera son action dans le domaine de la création de partenariats.
- **Innovations.** La participation de la Coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté aux travaux permettra au FIDA de montrer concrètement son action en faveur de la collaboration, les nouveaux modes de coopération entre diverses parties prenantes, notamment les organisations intergouvernementales et celles de la société civile, et sa conception de la nécessité de promouvoir la convergence des efforts menés parallèlement par des organisations de développement en une véritable synergie. Une telle démarche s'inscrit dans les efforts stratégiques déployés par le Fonds pour trouver de nouveaux moyens d'oeuvrer au service d'un environnement mondial en mutation.



V. DISPOSITIONS RELATIVES À LA MISE EN OEUVRE

18. Les activités prévues dans le contexte seront coordonnées par le Département politique économique et stratégie de mobilisation des ressources du FIDA en collaboration avec le Centre international d'agriculture de Wageningen, qui participe également au processus par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture, de l'aménagement des ressources naturelles et des pêches des Pays-Bas. Le centre, qui fait partie du groupe de travail recherche/université de Wageningen constitué par le ministère pour aider à préparer la conférence, est une organisation non lucrative indépendante qui dispense des services de formation et de conseil dans le domaine de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement. Les réseaux de savoirs et d'information du FIDA et du centre seront également utilisés.

19. Le FIDA mobilisera directement des services spécialisés aux fins suivantes: formulation de stratégies et définition des thèmes prioritaires à débattre lors de la conférence; documentation d'exemples de gestion durable des terres puisés dans l'expérience pratique du FIDA sur 20 ans; exposé des idées du FIDA sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture à la lumière de cette expérience. Ces travaux seront partagés par ED, PD et OE avant et pendant la conférence. On cherchera à obtenir un cofinancement d'autres sources, particulièrement pour les services spécialisés susmentionnés. Le don d'assistance technique sera limité au financement d'activités jusqu'à la clôture de la conférence. Conformément à son mandat et à ses fonctions, ED se chargera de mettre en oeuvre avec ses propres moyens une stratégie bien définie d'activités consécutives à la conférence.

VI. COÛTS INDICATIFS ET FINANCEMENT

20. Le don proposé se chiffre à 245 000 USD et constitue une modeste contribution au coût total de la conférence pour laquelle la FAO a d'ailleurs déjà mobilisé un fonds fiduciaire multidonateur. La contribution financière proposée du FIDA est composée comme suit:

- i) 145 000 USD pour couvrir l'organisation du séminaire de pays partenaires prévu provisoirement pour la dernière semaine de juin 1999. Cette tâche relève de la responsabilité du FIDA mais sera conduite dans le cadre d'un accord contractuel avec le Centre international d'agriculture;
- ii) 100 000 USD pour couvrir une partie des frais de participation des représentants de certains des pays les moins avancés à la conférence.

Coûts et financement

Poste	Coût (USD)
1. Contrat avec le Centre	
Coûts des participants (indemnité journalière de subsistance, voyages)	65 056
Installations relatives à la conférence	9 055
Voyages/indemnité journalière de subsistance/honoraires du personnel du Centre	18 011
Déplacements locaux	2 588
Préparation et rédaction des rapports	21 117
Atelier	22 357
Imprévus	6 816
Total partiel	145 000
2. Coût de la participation des représentants de pays les moins avancés	100 000
Total	245 000

VII. RECOMMANDATION

21. Je recommande que le Conseil d'administration approuve le don d'assistance technique proposé en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: Que, dans le but de financer en partie sa contribution à la Conférence Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)/Pays-Bas sur le caractère multifonctionnel de l'agriculture et de la terre (Maastricht, 13-17 septembre 1999) pour une période d'un an à compter d'avril 1999, le Fonds accordera un don d'un montant ne dépassant pas deux cent quarante-cinq mille dollars des États-Unis (245 000 USD), selon des modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions présentées au Conseil d'administration dans le présent Rapport et recommandation du Président.

Fawzi H. Al-Sultan
le Président



CONCLUSIONS FROM THE SCOPING PROCESS

1. Respondents stated: (a) a consensus on the true meaning of sustainable land use so as to improve both environmental quality in terms of soil fertility, water and air quality and social, economic and institutional status; (b) alternative land-use development pathways should emerge and evolve from previous ones; (c) environmental and social externalities should be quantified for inclusion in the cost assessment of each good practice.
2. Agricultural land use requires a vision based on the whole spectrum of functions and for a range of beneficiaries. Joint management by all stakeholders of agricultural programme planning, management and monitoring and evaluation was advocated. This in turn required empowerment through a strengthened institutional framework, particularly at the rural community, household, and individual levels. Participation also called for development of methodologies and tools to quantify trade-offs between conflicting goals.
3. Environmentally-sustainable land-use practices, an end-product of participatory action research, are by definition socially acceptable and foster social cohesion. Depending on social status and gender, the cost of such practices may be significant, even in comparison with the high net economic benefits. Adoption of practices such as *Low External Input Agriculture* should be preceded by a full assessment of their potentials and limitations.
4. The agricultural framework is bound by national economic policy. The effectiveness of policies is a direct function of the degree to which they reflect farmer interests. Legal title to the resource in question has far-reaching implications for its management. Insecurity of land tenure diverts attention to short-term gain at the cost of long-term sustainability-enhancing good practice.
5. Economic policy may be defined by government favouritism for large firms better able to generate foreign exchange. The impact of free trade on the food security of small family farms vis-à-vis efficient industrialized country farms was highlighted. Also stressed was the negative impact of industrial countries' price support coupled with similar support for developing-country urban areas with maximum voter concentration at the cost of rural neglect. Price policies not incorporating environmental costs produced a similar impact, not least local genetic erosion. There was little incentive in the end-product price to motivate farmers to adopt good practices. Internalization of environmental values in agricultural programme implementation was seen as an urgent necessity.
6. The adoption of good practices calls for streamlining of rural support services, namely, credit and inputs, including small-scale irrigation, extension, facilities for local food processing, packaging, distribution and marketing. Here, the private sector fulfills an essential role. However, blanket privatization was, by no means, seen as a panacea to inefficiency: commercialized extension services cater little to the needs of marginalized farmers who fail to secure credit to purchase high-quality inputs and technologies.
7. Another significant constraint to sustainability is illiteracy and lack of education, which may be ultimately traced to a weak extension system. The evolving information revolution is a potent tool for socially-powerful groups to exert control over their weaker counterparts. The importance of global information networks to the evolution of local knowledge and technology was underlined. There was a conspicuous lack of technology specifically catering to "very poor" farmers in marginal eco-systems or for sustainable management of renewable natural resources.