



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.17/1995/5  
10 février 1995  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
Troisième session  
11-28 avril 1995

ÉTUDE DES GROUPES D'ÉLÉMENTS SECTORIELS, DEUXIÈME PHASE :  
TERRES, DÉSSERTIFICATION, FORÊTS ET DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

Gestion des écosystèmes fragiles : mise en valeur durable  
des montagnes

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION . . . . .	1 - 4	5
I. GÉNÉRALITÉS . . . . .	5 - 14	6
A. Questions relatives aux montagnes, lacunes identifiées et possibilités d'action . . . . .	5 - 9	6
B. Difficultés rencontrées . . . . .	10	7
C. Délais . . . . .	11	7
D. Modèles de mise en valeur . . . . .	12 - 14	8
II. LES PROGRÈS ACCOMPLIS, LES PRINCIPAUX PROBLÈMES DE POLITIQUE GÉNÉRALE ET L'EXPÉRIENCE ACQUISE .	15 - 93	9
A. L'expérience de différents pays . . . . .	15 - 29	9
1. Pays développés . . . . .	15 - 22	9
2. Pays en développement . . . . .	23 - 27	10
3. Pays à économie en transition . . . . .	28 - 29	11

95-02430 (F) 210295 210295

/...

**\*9502430\***

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
B. L'expérience des principaux groupes et des organisations non gouvernementales . . . . .	30 - 46	12
1. Exploitants agricoles . . . . .	30 - 33	12
2. Les femmes, les enfants et les jeunes . . . . .	34 - 40	13
3. Populations autochtones . . . . .	41 - 42	14
4. Organisations non gouvernementales . . . . .	43 - 46	15
C. Questions relatives au financement et à la technologie . . . . .	47 - 67	16
1. Financement . . . . .	47 - 56	16
2. Technologie . . . . .	57 - 67	18
D. Évolution et expériences récentes dans le domaine de la coopération internationale . . . . .	68 - 93	21
1. Les processus intergouvernementaux . . . . .	68 - 70	21
2. Les organismes des Nations Unies . . . . .	71 - 86	21
3. Les organismes n'appartenant pas au système des Nations Unies . . . . .	87 - 93	26
III. CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES . . . . .	94 - 107	28
A. Conclusions . . . . .	94 - 101	28
B. Mesures proposées . . . . .	102 - 107	30

## ABRÉVIATIONS

CIMMYT	Centre international d'amélioration du maïs et du blé
CIP	Centre international de la pomme de terre
CIPEA	Centre international pour l'élevage en Afrique
CIRAF	Conseil international de recherche en agroforesterie
CNRS	Centre national de recherche scientifique
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
CONDESAN	Consortium de recherche-développement dans l'écorégion andine
CRDI	Centre de recherche pour le développement international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
GCRAI	Groupe consultatif de la recherche agricole internationale
ICIMOD	Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes
ICRISAT	Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides
IMS	International Mountain Society
IUFRO	Union internationale des instituts de recherches forestières
MAB	Programme sur l'homme et la biosphère
OIT	Organisation internationale du Travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SAT-1	Service d'appui technique au niveau des programmes
TMI	The Mountain Institute

UICN	Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNU	Université des Nations Unies

## INTRODUCTION

1. Le présent rapport expose les progrès réalisés au niveau de la mise en oeuvre des objectifs spécifiés au chapitre 13 d'Action 21 (Gestion des écosystèmes fragiles : mise en valeur durable des montagnes)<sup>1</sup> depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue en juin 1992 et il contient une série de recommandations-action. Il a été rédigé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en tant que maître d'oeuvre du chapitre 13 d'Action 21, en consultation avec le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, conformément aux dispositions arrêtées par le Comité interorganisations sur le développement durable à sa quatrième session. Lors de la Conférence sur l'environnement et le développement, les gouvernements ont reconnu que les montagnes représentaient une réserve importante d'eau, d'énergie et de diversité biologique et qu'elles étaient riches en ressources essentielles telles que les minéraux, les produits forestiers et agricoles en même temps qu'en possibilités de loisirs. Il a été admis que les écosystèmes de montagne étaient essentiels à la survie de l'écosystème mondial, qu'environ 10 % de la population mondiale étaient directement tributaires de leurs ressources, une proportion bien plus forte (évaluée à 40 %) de la population mondiale exploitait d'autres ressources des montagnes, l'eau en particulier (on estime que 80 % environ des ressources mondiales en eau viennent des montagnes).

2. Le chapitre 13 d'Action 21 présente deux domaines d'activité : a) acquisition et renforcement des connaissances sur l'écologie et le développement durable des écosystèmes de montagne; et b) promotion du développement intégré des bassins hydrographiques et de nouvelles sources de revenus. Néanmoins, bien que ces deux domaines d'activité aient chacun son importance propre, dans le présent rapport, ils sont abordés conjointement, l'accent étant mis sur la nécessité d'une approche intégrée des écosystèmes pour une mise en valeur durable des montagnes.

3. Le réseau, créé lors de la première réunion spéciale interorganisations sur le chapitre 13 d'Action 21, tenue à Rome les 21 et 22 mars 1994, a élaboré un ensemble de propositions d'action à l'intention des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG) internationales concernées par la mise en valeur durable des montagnes. Il a été généralement admis qu'un effort spécial serait nécessaire pour donner plus d'importance à l'"Action en faveur des montagnes" dans les programmes nationaux et internationaux de développement. Les ONG susmentionnées ont accepté de reconnaître le chapitre 13 d'Action 21, tel qu'il a été adopté par la Conférence comme base d'action et de participer aux programmes de mise en valeur des montagnes dans un esprit de coopération avec les gouvernements. Une conférence mondiale d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales aura lieu en février 1995, préconisée par le groupe interorganisations des Nations Unies sur les montagnes indépendamment des consultations intergouvernementales qui ont commencé en décembre dans la région de l'Asie et du Pacifique et qui se poursuivront en Amérique latine et dans les Caraïbes en avril 1995. Des consultations en Afrique, en Europe et en Amérique du Nord pourraient avoir lieu plus tard en 1995 et en 1996.

4. Bien que l'on observe dans les montagnes de nombreuses activités importantes de développement ayant leur base dans les villes, le présent rapport est axé sur les conceptions nouvelles de la gestion intégrée des ressources naturelles, l'interaction entre les populations montagnardes et les ressources en tant que sources de revenus durables et les efforts déployés dans le sens d'une mise en valeur durable et écologiquement rationnelle des régions montagneuses.

## I. GÉNÉRALITÉS

### A. Questions relatives aux montagnes, lacunes identifiées et possibilités d'action

5. Les écosystèmes et environnements de montagne sont des réservoirs d'eau d'une importance vitale. Ils sont souvent physiquement instables, exposés à des tremblements de terre, à des glissements de terrain, à l'activité volcanique et à des torrents et regorgent parfois de ressources minérales. Du point de vue biologique, les écosystèmes de montagne se définissent par un zonage en fonction de l'altitude et l'existence de microclimats, ce qui crée une diversité biologique riche mais fragile. On peut dire que les populations humaines sont autosuffisantes et connaissent bien les écosystèmes dont ils sont tributaires et la façon de les utiliser. La diversité et la richesse des cultures sont à rapprocher de la diversité biologique et le caractère sacré et/ou religieux des différentes montagnes elles-mêmes constitue souvent un trait culturel marquant.

6. Les écosystèmes de montagne sont si complexes et divers qu'il est difficile de généraliser. Il a été reconnu que la mise en valeur durable des montagnes appelait une approche globale et interdisciplinaire, avec une participation effective et une démarginalisation des populations montagnardes et qu'il fallait mieux faire comprendre à tous les niveaux de la société l'importance des écosystèmes de montagne, les problèmes posés et les possibilités offertes. Étant donné le nombre des cas de pauvreté absolue et relative dans les régions de montagnes et les conséquences que la détérioration des écosystèmes de montagne a en aval, il est généralement admis qu'il faut engager une action internationale pour aider les pays<sup>2</sup> à formuler et à mettre en oeuvre des stratégies de mise en valeur durable des montagnes. Il faudra s'attacher en priorité à élaborer et mettre à l'essai des modèles reproductibles d'atténuation de la pauvreté rurale<sup>3</sup>, qui permettent de surmonter les obstacles auxquels se heurtent les populations montagnardes et de faciliter leur transition vers des moyens d'existence plus viables. Ces modèles devraient s'appuyer sur les connaissances, les capacités et des possibilités locales, ce qui donne à penser que des modèles souples multiples donneront probablement de meilleurs résultats pour les régions de montagne que des approches basées sur un paradigme uniforme de mise en valeur.

7. On ne dispose généralement pas des mécanismes institutionnels qui assureraient une approche intégrée compte tenu de la complexité des écosystèmes de montagne et de la nature des questions socio-économiques qui sont en jeu. On pourrait par ailleurs améliorer les textes législatifs et les principes directeurs applicables aux régions de montagnes et aussi s'assurer la formation et renforcer les capacités, de manière à rendre possible la mise en oeuvre du chapitre 13 d'Action 21. Il convient de souligner que des programmes et des

projets à long terme sont nécessaires, leurs avantages écologiques devant être suivis dans le temps.

8. Il faudrait s'intéresser davantage aux effets que les pratiques et les connaissances traditionnelles ont sur les écosystèmes. Il y a lieu de renforcer les relations entre la collecte de données et la recherche, d'une part, et l'utilisation et l'application des résultats, d'autre part. On entend souvent réclamer que les données collectées soient davantage axées sur l'action et que la recherche liée à des zones pilotes spécifiques où les différentes agences gouvernementales et les organisations non gouvernementales pourraient coordonner leurs interventions. La recherche devrait aussi davantage tenir compte des besoins et des aspirations des populations montagnardes. L'amélioration des systèmes informatiques, la mise en réseau et des bases de données accessibles ont été identifiés comme un domaine d'action prioritaire.

9. Traditionnellement, les montagnes sont drainées de leurs ressources humaines et naturelles au profit des plaines. Actuellement, les pays de montagne peuvent cependant mieux financer leurs programmes en faveur des régions de montagnes, en acheminant, le cas échéant, vers les montagnes une partie des bénéfices réalisés en tirant profit des montagnes (hydroélectricité, exploitations minières, sylviculture, tourisme). La démarginalisation des communautés montagnardes, notamment par l'accroissement du contrôle qu'elles exercent sur la gestion et la préservation des ressources locales – ce qui leur permet de participer plus directement aux activités génératrices de revenus –, est considérée comme une étape nécessaire dans la mise en valeur durable des montagnes.

#### B. Difficultés rencontrées

10. L'une des principales difficultés rencontrées à ce jour tient au fait que l'on n'est pas conscient de la spécificité des régions de montagne et de leurs richesses propres, qui justifient une attention particulière. C'est la raison de l'absence de programmes en faveur des régions de montagnes à la fois chez les organisations et peut-être plus encore au niveau national, où il est encore rare de trouver des départements, des programmes ou des lois où les questions relatives aux montagnes soient traitées globalement. Il est fréquent que les régions et les populations des montagnes sont réduites à la portion congrue dans les programmes nationaux relatifs à l'enseignement, à la santé, aux infrastructures, etc., principalement parce que dans des régions éloignées, le coût par personne de ces services dépasse la moyenne nationale, ce qui fait que les organismes sectoriels jugent que ces services ne sont pas économiques, et parce que la valeur des ressources naturelles des montagnes n'est pas suffisamment reconnue. Des programmes d'ensemble spécifiquement conçus pour les régions de montagnes ou, mieux encore, élaborés par ces régions, sont donc nécessaires, aux plans international et national, indépendamment des efforts sectoriels en cours.

#### C. Délais

11. Les cultures des régions de montagnes sont anciennes, voire très anciennes. Il existe depuis des décennies des programmes nationaux et internationaux en faveur de ces régions. Il convient de souligner que les consultations

internationales sur la mise en valeur durable des montagnes entamées à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement seront longues. Il faudra donc accorder une attention particulière au "Programme d'action en faveur des montagnes" si l'on veut que le nécessaire soit fait dans les pays au niveau de l'adoption des lois et de l'investissement et même dans ces conditions, on ne peut envisager qu'une réalisation partielle de ce programme vital. Il faudrait donc mettre l'accent sur la formulation et la mise en place de mécanismes de soutien souples et durables, animés par les populations montagnardes elles-mêmes, qui détermineront un calendrier. Dans certains domaines cependant – réduction de la pauvreté, gestion des ressources naturelles et renforcement des capacités – il est urgent de réaliser des progrès substantiels et d'apporter un soutien accru.

#### D. Modèles de mise en valeur

12. Le Consortium de recherche-développement dans l'écorégion andine a proposé une conception nouvelle de la recherche consacrée à la mise en valeur des montagnes en adoptant une approche écosystémique globale des questions relatives aux montagnes, et en acceptant différents partenaires dans un effort de coopération. Au plan local, il fonctionne comme un "consortium ouvert" auquel participent diverses agences gouvernementales andines travaillant avec une ou plusieurs ONG sous la coordination générale d'un "comité" officieux où toutes les organisations participantes sont représentées.

13. Depuis qu'il a été lancé en 1985, le Plan d'action forestier tropical a subi diverses révisions et modifications, mais il est toujours en vigueur. À ce jour, plus de 90 pays en développement (pas nécessairement des pays tropicaux) y ont participé. Des mécanismes ont été créés pour la participation à la formulation de programmes et pour l'organisation de débats publics sur la contribution du secteur forestier au développement national qui se prêteraient également à l'élaboration de programmes d'action en faveur des montagnes.

14. Outre les deux exemples mentionnés, on introduit et on met à l'essai un grand nombre de modèles opérationnels récents et actuels de gestion et de préservation des ressources naturelles sur une base communautaire. On peut citer des programmes des ONG nationales ou internationales, par exemple, le King Mahendra Trust for Nature Conservation (Népal), l'Aga Khan Rural Support Programme (Pakistan) et The Mountain Institute (TMI) (Himalaya et Andes); les organisations intergouvernementales telles que le Centre international de recherche en agroforesterie (CIRAF), la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes ainsi que de nombreux gouvernements nationaux, avec ou sans soutien externe.



## II. LES PROGRÈS ACCOMPLIS, LES PRINCIPAUX PROBLÈMES DE POLITIQUE GÉNÉRALE ET L'EXPÉRIENCE ACQUISE

### A. L'expérience de différents pays

#### 1. Pays développés

15. Les principaux problèmes auxquels se heurtent les pays industrialisés dans leurs régions de montagne concernent le dépeuplement, l'abandon de modes viables de gestion des ressources naturelles (forêts et pâturages de montagne), l'utilisation accrue de ces régions pour les activités de loisirs et la protection des sites contre les risques naturels.

16. En Europe, et plus particulièrement en Espagne et en France, le dépeuplement des régions de montagne est souvent lié à l'ouverture de débouchés économiques dans les centres industriels et urbains des plaines et au manque d'emplois et de possibilités d'améliorer les moyens d'existence dans les zones montagneuses. Ailleurs, en Australie, au Canada, aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande par exemple, la "modernisation" de la gestion des pâturages s'est traduite par l'abandon des pâturages intensifs et extensifs qui sont devenus inutiles ou qui ne sont plus rentables.

17. Pour inverser le processus de dépeuplement, on investit massivement dans les infrastructures touristiques et de loisirs. Certaines régions de montagne sont devenues des stations de ski attrayantes et chères (Aspen, Colorado (États-Unis); Cortina d'Ampezzo (Italie), par exemple) ou populaires au point qu'il faut (au Japon, par exemple) fournir aux skieurs de la neige et de la lumière artificielles 24 heures sur 24 pour faire face à la demande. Il faut ensuite construire des autoroutes, des hôtels, des remontées mécaniques, etc., et aménager les pentes des montagnes en pistes de ski, au risque de faire peser de nouvelles contraintes sur l'environnement.

18. Avec le passage de l'agriculture traditionnelle à l'industrie touristique, il a fallu multiplier les mesures de sécurité contre les phénomènes naturels. La population locale reste à l'abri pendant les tempêtes de neige et connaît bien les types de neige et les conditions météorologiques pouvant favoriser les avalanches. En revanche, la plupart des touristes de montagne exigent que les routes restent ouvertes en permanence et ils ne savent pas que le temps change vite en montagne. Les investissements effectués en matière de prévention des avalanches et de régularisation des torrents pour la sécurité des visiteurs sont très nettement supérieurs à ceux qu'exige la protection des populations locales.

19. Dans le même temps, il est devenu de plus en plus difficile de créer et d'entretenir un couvert végétal de forêts et de terres de parcours qui offre une bonne protection. Dans les pays industrialisés, de nombreuses régions montagneuses ont été boisées ou reboisées artificiellement au XIXe siècle. Aujourd'hui, ces plantations et les forêts plus ou moins naturelles ayant survécu souffrent de divers maux : manque d'entretien, vieillissement, mesures insuffisantes de prévention de la prolifération de certaines espèces animales (outre qu'elles sont généralement peu rentables, les interventions ne sont guère appréciées du grand public) et apparition de nouveaux problèmes écologiques,

comme la pollution atmosphérique et les risques liés aux changements climatiques.

20. Compte tenu des périls qui menacent les forêts de montagne, les pays européens participant à la Conférence ministérielle de Strasbourg sur la protection des forêts en Europe ont adopté une résolution sur l'adaptation de la gestion des forêts de montagne aux nouvelles conditions du milieu. Cette initiative a permis de resserrer la collaboration entre scientifiques, professionnels, administrateurs et législateurs en matière de protection et de gestion des forêts de montagne, aux niveaux tant national qu'international, et, dans certains pays, de réexaminer les lois existantes et d'accroître les ressources disponibles pour la protection des forêts.

21. Il reste qu'à ce stade, le chapitre 13 d'Action 21 n'a pas entraîné directement de modifications profondes des politiques et des programmes mis en oeuvre par les pays développés. On citera toutefois le cas du Japon qui a promulgué en juin 1993 une "Loi d'incitation à l'amélioration des conditions générales de l'agriculture, de la sylviculture et autres activités des régions de colline et de montagne" et celui de l'Italie qui a passé, le 31 janvier 1994, une "Nouvelle loi sur les régions de montagne". Les pays industrialisés prennent peu à peu conscience de la nécessité de prévenir l'exode des populations montagnardes si l'on veut ménager des systèmes durables de gestion et d'exploitation des ressources naturelles (en accordant des subventions et en fournissant infrastructures et services), préserver les cultures et les traditions montagnardes et prévenir et maîtriser les incendies de forêt, etc.

22. Les mesures de soutien aux programmes nationaux de mise en valeur ne se sont pas encore matérialisées. Les ateliers intergouvernementaux régionaux qu'il est prévu de tenir en préparation de la Conférence mondiale sur la mise en valeur durable des montagnes proposée pour 1997 (voir par. 75) appelleront l'attention des gouvernements et des organismes nationaux compétents sur les besoins des programmes d'action nationaux en faveur des montagnes et les possibilités offertes à cet égard. À ce stade, le chapitre 13 d'Action 21 n'a guère suscité d'intérêt au niveau national.

## 2. Pays en développement

23. L'exode de la montagne vers les villes est radicalement différent selon que l'on parle de pays en développement ou d'autres catégories de pays, et ce pour deux raisons principales : tout d'abord les économies des pays en développement sont trop faibles pour absorber ces migrants, qui échouent souvent dans les bidonvilles périurbains, ensuite les densités de population restent élevées dans les régions de montagne (eu égard à la densité potentielle de ces régions et aux impératifs de préservation des sites) et, dans de nombreux cas, elles ne cessent de s'accroître.

24. Les institutions des pays en développement chargées de la mise en valeur des régions montagneuses sont relativement récentes si on les compare, par exemple, à certains des services de régularisation des torrents et de prévention des avalanches qui existent en Europe depuis plus d'un siècle. En outre, elles manquent généralement de personnel et de ressources financières à long terme.

25. Il existe des exceptions à cette règle comme en témoignent les initiatives récentes prises par la Colombie et le Lesotho. En Colombie, les sociétés autonomes régionales créées par la loi No 99 de 1993 sont chargées de la gestion de l'environnement. La plupart de ces sociétés sont situées dans les Andes, ce qui donne une grande autonomie aux zones montagneuses du pays. Au Lesotho, le projet d'aménagement hydraulique des régions de montagne, qui prévoit la construction de quatre grands barrages et de conduites d'eau pour la vente d'eau à l'Afrique du Sud, constitue le plus gros investissement de ce pays presque totalement couvert de massifs montagneux, et sa plus forte source de revenus potentiels à long terme. L'État d'Himachal Pradesh (Inde) a fait considérablement progresser son développement économique en passant d'une économie fondée sur l'agriculture de subsistance à une économie de marché grâce aux possibilités qu'offre le milieu montagnard dans le domaine horticole.

26. Dans plusieurs pays en développement, le développement rural participatif et la gestion des bassins hydrographiques en montagne ont accompli des progrès considérables, en comparaison avec les pays industrialisés des zones tempérées. La raison principale en est que, dans les pays tropicaux et subtropicaux, les régions de montagne qui se prêtent encore à l'agriculture, même à des altitudes supérieures à 3 000 mètres, sont souvent densément peuplées. Parmi les techniques participatives de sylviculture communautaire, de conservation des sols et de l'eau, de gestion des bassins hydrographiques, etc., on citera la participation des collectivités locales et les méthodes de planification partant de la base, qui sont maintenant utilisées dans de nombreux programmes, dans des situations des plus diverses<sup>4</sup>.

27. En général, si les régions montagneuses des pays en développement abritent des activités très diverses, il n'y en a guère qui aient été lancées ou renforcées par le chapitre 13 d'Action 21. On peut citer en revanche plusieurs initiatives qui, sans relever directement du chapitre 13, pourraient bien constituer la première étape d'un vaste "programme national d'action en faveur des régions de montagne". Le Gouvernement vietnamien est en train de formuler une stratégie pour les massifs montagneux et les bassins hydrographiques où vivent des minorités ethniques. Plusieurs autres pays ont déjà une expérience dans ce domaine : l'Éthiopie (revalorisation des régions de montagne), le Maroc (développement rural dans la province l'Azilal) et la Guinée (Fouta Djallon). Cela étant, beaucoup reste à faire pour sensibiliser les responsables de la planification et les décideurs des pays en développement aux possibilités qu'offre la mise en valeur des régions de montagne et aux besoins particuliers auxquels il faut répondre dans ces régions.

### 3. Pays à économie en transition

28. Dans les pays en transition, les problèmes à résoudre dans les zones montagneuses sont similaires à ceux des pays industrialisés. À l'exode vers les villes et à la médiocrité de la gestion forestière il faut ajouter une forte pollution atmosphérique, l'affaiblissement des capacités institutionnelles dû aux changements structurels et le manque d'expérience de la planification participative multisectorielle.

29. Comme suite aux conférences ministérielles de Strasbourg et d'Helsinki sur la protection des forêts en Europe, la République tchèque a convoqué

deux réunions internationales sur la protection des forêts des bassins hydrographiques touchées par la pollution atmosphérique. En application des recommandations de ces réunions, le Gouvernement polonais a organisé en 1993 une conférence nationale consacrée aux menaces écologiques pesant sur les forêts de l'ouest des Sudètes. Une proposition a été formulée en vue de la création d'un centre pour la remise en état des sites dégradés dans les massifs hercyniens.

B. L'expérience des principaux groupes et des organisations non gouvernementales

1. Exploitants agricoles

30. Les agriculteurs de montagne peuvent appartenir à des communautés autochtones, pratiquer l'agriculture de subsistance sous forme de cultures itinérantes ou exploiter de petites exploitations familiales ou de grandes ou moyennes plantations (bois, arbres fruitiers), ou encore élever du bétail à petite ou grande échelle. Il est relativement rare qu'une exploitation agricole de montagne soit remembrée et fasse l'objet d'un titre de propriété. Le revenu de la famille provient plutôt de toute une gamme d'activités : élevage, cultures associées sur plusieurs parcelles dispersées, récolte de produits forestiers, chasse et pêche, emplois autres qu'agricoles, industrie familiale et artisanat ou tourisme.

31. Étant donné la diversité de leurs sources de revenus, les agriculteurs de montagne bénéficient rarement des services traditionnels de vulgarisation agricole sectorielle, soit parce qu'ils sont trop isolés ou dispersés, soit parce que leur exploitation dans chaque filière de production (café, thé, céréales, élevage, fruits) est jugée trop restreinte. En outre, en raison de la précarité de leurs revenus et de leur situation sur le plan foncier, ils ne remplissent généralement pas les conditions requises pour obtenir des crédits. L'agriculture de montagne dépend par ailleurs de l'exploitation de niches écologiques aussi variables que complexes pour lesquelles le savoir traditionnel est souvent plus fiable que les conseils que peuvent donner les agents de vulgarisation sur la base de la recherche et de l'expérience de la culture extensive acquise en plaine. Si l'on n'intensifie pas la recherche répondant spécifiquement à leurs besoins (comme le fait par exemple le Centre international de la pomme de terre du Groupe consultatif de la recherche agricole internationale), il est peu probable que les systèmes de production montagnards gagneront beaucoup d'un renforcement des services de vulgarisation.

32. On remédie peu à peu aux problèmes précités grâce à la mise en place de programmes de développement intégrés spéciaux pour les régions de montagne, qui prévoient notamment l'octroi de crédits collectifs, l'envoi d'agents de vulgarisation polyvalents dans les villages, la signature d'accords d'occupation des forêts, la création d'associations d'agriculteurs, etc. Il reste beaucoup à faire, toutefois, pour donner une suite aux projets pilotes ou expérimentaux passés et présents jugés les plus prometteurs et pour mettre en pratique les enseignements tirés.

33. L'accroissement spectaculaire de la production agricole comme suite à la "révolution verte" et la privatisation de l'agriculture dans les pays à économie planifiée n'ont pas beaucoup amélioré le sort des agriculteurs de montagne.

Généralement, ils ne bénéficient pas des services agricoles et de la sécurité en matière foncière qui sont offerts aux agriculteurs des plaines et leurs besoins sont par ailleurs radicalement différents. La plupart des techniques associées à la révolution verte ne sont guère efficaces dans les régions montagnardes et dans les zones dont l'accès demeure difficile. Bien que certaines pratiques comme l'alimentation à l'étable du bétail, la plantation d'arbres légumineux et la mise en place de barrières végétales pour lutter contre l'érosion soient généralement applicables, il faut le plus souvent faire appel à un ensemble de solutions à caractère local.

## 2. Les femmes, les enfants et les jeunes

34. Le nombre élevé de travailleurs migrants originaires des régions de montagne – dans presque toutes les familles des montagnes de l'Atlas au Maroc et des Maloti au Lesotho, un des hommes doit partir travailler à l'extérieur – et les taux de natalité élevés de certaines régions montagnardes densément peuplées (dans les Andes et l'Himalaya) font qu'il est particulièrement important d'associer les femmes à la formulation et à l'exécution des programmes de mise en valeur des montagnes.

35. Très souvent, quand le chef du ménage est absent, ce sont les femmes qui restent à gérer les affaires du foyer, les animaux et les terres, sans avoir l'autorité nécessaire pour prendre des décisions. Il arrive aussi que les femmes n'aient pas le droit d'assister à des réunions en dehors de leur foyer, ou qu'elles ne puissent pas envisager d'investir davantage de temps et d'énergie dans des activités nouvelles, étant déjà accablées de responsabilités.

36. Certains gouvernements et organismes de développement ont commencé à remédier à ces problèmes en veillant à associer les femmes dès le début à la formulation de programmes, mais ils omettent souvent de prévoir des ressources suffisantes pour assumer ce surcroît d'effort initial et les coûts y afférents. En revanche, une fois organisées et conscientes des avantages qu'elles peuvent en tirer, les montagnardes participent souvent très activement aux activités de développement en dépit de leurs multiples occupations. Il importe au plus haut point que les agents et les experts en matière de développement soient plus conscients des problèmes particuliers des femmes.

37. Le projet interrégional FAO/Italie pour la conservation et le développement participatifs des régions de montagne a démarré simultanément dans cinq pays en 1991 (Bolivie, Burundi, Népal, Pakistan et Rwanda). Dans chaque cas, l'équipe internationale chargée de la formulation du projet se composait d'un homme et d'une femme et, après une évaluation rurale participative visant à assurer une représentation équitable de tous les groupes, disposait d'un délai de trois mois pour mettre au point le projet en consultation avec les populations des bassins hydrographiques. Plusieurs initiatives locales ont ainsi été prises pendant la phase initiale de deux ans et elles sont suivies de près et trouvent peu à peu leur place dans le plan évolutif polyvalent pour les bassins hydrographiques durant la phase actuelle, d'une durée de trois ans. Ce processus constitue un revirement complet par rapport à la planification régionale traditionnelle pratiquée par les organismes publics qui tendait souvent à définir des programmes d'action ne répondant pas aux priorités des populations locales.

38. Il reste que, bien souvent, les familles de montagnards sont séparées de certains de leurs membres pendant de longues périodes parce qu'il faut gagner de l'argent à l'extérieur. Les jeunes quittent la montagne pour se forger un meilleur avenir ailleurs ou travaillent comme pâtres, mineurs ou sylviculteurs, ce qui les éloigne de leur foyer pendant une partie de l'année. Dès le plus jeune âge, les enfants doivent surveiller les troupeaux, aller chercher de l'eau, du bois de chauffage et du fourrage et s'occuper de leurs cadets, au lieu d'aller à l'école (à supposer qu'il y en ait une), d'où le niveau très élevé des taux d'abandon scolaire dans les régions de montagne. La difficulté est de prendre en compte ces réalités dans les programmes d'enseignement élémentaire qu'il faut adapter aux besoins des enfants locaux. On n'aide pas suffisamment les enfants et les jeunes à prendre conscience des possibilités et des difficultés que présente leur environnement et à agir, de concert avec leurs éducateurs et leurs parents, pour améliorer leurs moyens d'existence.

39. Bien que la Banque mondiale ait signalé, dans l'un de ses rapports annuels récents, que les femmes rurales des pays en développement constituaient le créneau le plus prometteur pour les investissements, l'aide financière et autre offerte aux femmes, en particulier aux femmes des régions de montagne, reste encore nettement insuffisante. Les difficultés et les obstacles auxquels elles se heurtent lorsqu'elles cherchent à jouer un plus grand rôle et à participer pleinement aux activités demeurent redoutables. Les fillettes ne sont pas encouragées à poursuivre leurs études au-delà de l'école primaire et, en raison de leurs multiples responsabilités, elles restent souvent analphabètes, et le poids des traditions les empêche de se faire entendre en présence des hommes. Souvent, elles ne parlent que la langue locale qui, dans la plupart des cas, n'est pas la langue officielle du pays et encore moins une langue internationale. Les recommandations formulées par la Conférence internationale sur la population et le développement, concernant les mesures à prendre pour l'émancipation des femmes, la promotion de l'équité et de l'égalité entre les sexes et l'élimination de la discrimination contre les fillettes, traduisent les plus récents accords internationaux sur le statut des femmes et des fillettes<sup>5</sup>. Elles devraient être appliquées également dans les régions de montagne.

40. S'il est capital d'un point de vue stratégique et souvent rentable d'associer les montagnardes au processus de développement durable, il faut, dans de nombreux cas, trouver des formules entièrement nouvelles de collaboration avec les collectivités locales. Les méthodes participatives de conservation des sols et d'exploitation forestière communautaire englobent de plus en plus souvent des activités comme le dessin, la danse, le théâtre, qui permettent aux femmes d'exprimer leurs vues et leurs besoins. Il sera indispensable de développer ces méthodes et de les appliquer à une plus grande échelle si l'on veut accomplir de réels progrès.

### 3. Populations autochtones

41. Les conflits armés et autres difficultés frappant les communautés montagnardes ont été très largement décrits par les médias et le problème de la mise en valeur des montagnes et la situation des populations autochtones qui y vivent ont aussi retenu une certaine attention. Pourtant, si ces conflits armés font les gros titres, et à raison, si l'on tient compte des immenses souffrances humaines qu'ils provoquent, au cours des 40 dernières années,

l'avancée progressive des populations déplacées des plaines vers les régions de montagne a probablement eu les effets les plus graves sur les communautés autochtones de ces régions. Les conséquences catastrophiques des cultures itinérantes à jachère courte ne sont pas toujours le fait des populations de montagne mais des agriculteurs sans terre des plaines qui se déplacent vers les régions montagneuses à la recherche de terres "inoccupées" à exploiter et qui utilisent des techniques de production qui ne conviennent pas aux sites écologiquement plus complexes des régions de montagne.

42. Très souvent, le développement durable des régions de montagne implique un changement dans les attitudes et les comportements à l'égard des populations autochtones; il faut reconnaître leurs droits de propriété foncière, apprécier leur connaissance des conditions de vie et de la gestion des ressources naturelles dans les zones montagneuses et, enfin, protéger ces populations contre toute exploitation par les trafiquants de drogues, les promoteurs du tourisme et les guérillas. Dans de nombreux pays, cela soulève des problèmes extrêmement délicats. L'octroi officiel de titres de propriété foncière, l'instauration de régimes d'autonomie partielle et la mise en place d'un enseignement dans les langues locales ont cependant permis de réaliser certains progrès. De nouveaux modes de développement faisant intervenir les populations autochtones des montagnes commencent à se faire jour, répondant à des besoins impérieux.

#### 4. Organisations non gouvernementales

43. Les organisations non gouvernementales, notamment l'International Mountain Society (IMS) et les personnes qui sont en contact étroit avec les ONG travaillant dans des institutions intergouvernementales comme le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes (ICIMOD), ont joué un rôle capital, voire décisif, en veillant à ce qu'un chapitre spécial sur les montagnes (le chapitre 13) soit inclus dans Action 21 et soit approuvé par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. C'est ce qui ressort du chapitre 13, où il est indiqué que les gouvernements et les organisations intergouvernementales devraient "a) coordonner la coopération internationale et faciliter les échanges d'informations et de données d'expérience entre les organismes des Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole et les organisations régionales, les gouvernements, les institutions de recherche et les organisations non gouvernementales qui s'occupent du développement des régions montagneuses; b) encourager la création d'un réseau international d'initiatives populaires et les activités des organisations non gouvernementales internationales et locales qui s'occupent du développement des régions montagneuses, par exemple l'Université des Nations Unies (UNU), les Woodland Mountain Institutes (WMI), le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes (ICIMOD), l'International Mountain Society (IMS), l'Association pour les montagnes africaines et l'Association pour les montagnes andines, et leur fournir un appui pour l'échange d'informations et de données d'expérience"<sup>6</sup>.

44. Les ONG internationales comme l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) appuient diverses activités nationales et locales depuis la formulation de plans d'action nationaux pour l'environnement et la sylviculture et la création de zones protégées et de parcs

nationaux jusqu'à la mise en place d'activités en faveur des populations autochtones et les groupes d'utilisateurs locaux. Elles le font en collaboration avec les gouvernements et les organisations intergouvernementales ainsi que les ONG nationales et locales.

45. Les ONG nationales jouent un rôle de plus en plus important dans les programmes de mise en valeur des montagnes. On peut citer l'Aga Khan Rural Support Programme au Pakistan, le King Mahendra Trust for Nature Conservation au Népal et la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza au Pérou.

46. Le nombre d'ONG locales qui apportent leur assistance aux communautés montagnardes a considérablement augmenté depuis que leur rôle a été reconnu et qu'elles reçoivent à ce titre un plus grand soutien. Grâce au volume croissant d'informations dont elles disposent et qu'elles se partagent, elles ont pu améliorer la qualité de leurs activités, ce qui a souvent permis de redéfinir leur rôle de partenaires dans les efforts de développement aux côtés des organismes publics décentralisés.

### C. Questions relatives au financement et à la technologie

#### 1. Financement

47. La mise en valeur durable des montagnes continue d'être financée en grande partie ponctuellement plus que globalement. Les régions montagneuses ne bénéficient pas encore de dispositions financières particulières, bien que de telles dispositions seraient tout à fait justifiées. Il n'existe pas pour les régions montagneuses d'équivalent du Plan d'action forestier tropical ou de convention internationale assortie d'un mécanisme financier comparable au Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Les nombreuses tentatives faites pour associer la construction de grands barrages et la vente d'énergie hydroélectrique et d'eau d'irrigation au financement de la protection intégrée des aires d'alimentation en eau ont échoué, pour la plupart. Pourtant, la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale ont récemment commencé à s'intéresser à des questions d'environnement liées à la préservation des ressources naturelles (eau et forêts) dans les aires d'alimentation en eau et dans les régions montagneuses.

48. Les régions montagneuses sont très souvent pauvres, non pas parce qu'elles ne produisent pas, mais parce qu'elles n'obtiennent pas une rémunération équitable pour leurs produits et services : eau, produits et services forestiers, tourisme et loisirs, industrie extractive, récoltes d'altitude, fruits et production animale (des produits laitiers aux tapis, en passant par les vêtements).

49. Une des principales sources de revenus durables pour les régions montagneuses pourrait être la récente évolution en matière du prix de l'eau. Le Lesotho s'est lancé dans un vaste programme dans le but de vendre l'eau provenant de ses hauts plateaux à l'Afrique du Sud. C'est une des première fois que la valeur de l'eau en tant que ressource naturelle limitée est reconnue dans un accord d'une telle importance. Le plus souvent, le prix de l'eau est calculé en fonction de la nécessité d'amortir les frais engagés pour la construction de



barrages, d'installations de distribution, l'eau étant considérée comme une ressource naturelle, gratuite et inépuisable.

50. Depuis quelques années, la Colombie utilise un mécanisme de financement de la gestion des bassins hydrographiques et de l'électrification des zones rurales des hauts plateaux grâce à une taxe spéciale de 4 % par an (qui vient d'être portée à 6 %) sur la vente en gros d'énergie hydroélectrique.

51. Au niveau national, il faut porter un regard neuf et critique sur les échanges de ressources et de services avec des régions de montagnes – eau, produits forestiers et d'élevage, main-d'oeuvre et services gouvernementaux. Une tarification nouvelle ou revue de l'eau, des redevances forestières ou minières, des droits et des baux applicables aux pâturages, la commercialisation de plantes médicinales et de produits forestiers non ligneux, les droits d'entrée des parcs nationaux et les licences d'exploitation touristique peuvent être des sources de revenus pour les activités de développement en faveur des collectivités des régions montagneuses, qui, à leur tour, seront en mesure d'investir dans le logement, les communications, le réseau routier, l'enseignement et la nutrition au lieu de se contenter d'accepter des aides du Gouvernement.

52. Les régions montagneuses peuvent bénéficier, et parfois bénéficient déjà, de programmes financés par le FEM. Cependant, le FEM n'est pas axé sur la mise en valeur des montagnes en tant que telle, malgré l'importance des conventions internationales sur le changement climatique et sur la diversité biologique pour ces régions, qui pourraient également bénéficier de l'aide financière apportée par le FEM à certains autres secteurs comme les eaux internationales ou la dégradation des sols. Il faudrait examiner plus avant la possibilité de faire financer certains aspects des programmes de mise en valeur des montagnes par le FEM ou d'autres institutions financières.

53. En ce qui concerne Capacité 21 (le programme spécial du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) visant à renforcer la capacité des pays à appliquer les décisions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement), il est impératif de mettre les régions et les pays mieux en mesure d'identifier et de formuler des programmes de mise en valeur des montagnes.

54. Le Service d'appui technique au niveau des programmes (SAT-1), un nouveau mécanisme de financement par le PNUD de l'appui technique apporté par les institutions spécialisées des Nations Unies pourrait être utile à la formulation des programmes de mise en valeur des montagnes. Un projet SAT-1 du PNUD/FAO entrepris au Viet Nam et consacré à la gestion des bassins hydrographiques et aux minorités ethniques a permis d'améliorer la conception des projets participatifs de gestion des bassins hydrographiques.

55. Que ce soit dans le cadre du FEM, du Plan d'action forestier tropical, ou de Capacité 21, il est véritablement urgent de définir et de créer des services financiers spéciaux aux fins de la mise en valeur durable des montagnes. Ces services n'auraient pas nécessairement besoin de ressources énormes mais ils devraient fonctionner à long terme de façon viable et souple. Le présent rapport montre que de nombreuses organisations nationales et internationales ont

entrepris des programmes dans les régions montagneuses et que les sommes consacrées à des activités intéressant ces régions sont déjà substantielles. Ce qui paraît indispensable, c'est une conception plus systématique de l'investissement dans les régions montagneuses, ce qui revient à dire que les programmes se rapportant également aux régions montagneuses devraient être complétés par des programmes expressément axés sur ces régions.

56. Il a été proposé d'établir dans un premier temps un ou plusieurs services chargés des régions de montagnes qui seraient, par exemple, des fonds d'affectation spéciale alimentés par des donateurs multiples ou accordant des subventions modestes. Cela permettrait aux pays montagneux en développement d'identifier les mesures à prendre dans le cadre d'un "Programme national d'action pour la mise en valeur des montagnes" et de faire appel au soutien de la communauté internationale pour l'exécution de ce programme. Dans l'immédiat, un plus large financement international sera nécessaire si l'on veut mettre en place des projets pilotes dans le cadre de ces programmes et renforcer sensiblement le soutien à la recherche opérationnelle et appliquée dans les régions de montagnes à la création de réseaux nationaux et internationaux, aux communications, aux échanges de données d'expérience, etc. La formulation et la négociation d'une Charte des montagnes n'ayant pas force exécutoire et de conventions régionales ou sous-régionales pourrait être génératrice d'engagements à long terme.

## 2. Technologie

57. Les régions montagneuses ont bénéficié de l'élaboration et de l'exécution de plans-cadres nationaux ou de plans d'action d'exploitation forestière dans le cadre du Plan d'action forestier tropical, du Programme intergouvernemental sur l'homme et la biosphère de l'UNESCO, des plans d'action nationaux en faveur de l'environnement, du Programme international pour la conservation et la remise en état des terres africaines de la FAO, etc. Cependant, si l'on ne se concentre pas exclusivement sur les questions intéressant les montagnes, les régions de montagnes sont souvent, exception faite peut-être de l'exploitation forestière, laissées pour compte lorsque le programme est mis en oeuvre, à cause de difficultés d'accès, du manque d'informations de base (étude des sols, paramètres socio-économiques) et de la nécessité de trouver des solutions d'ensemble applicables localement, fondées sur des processus participatifs progressifs.

58. Les sources d'informations disponibles concernant les techniques appropriées propices au développement durable des montagnes sont, entre autres, les bibliothèques et bases de données de la FAO, du Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes, du CIP et d'autres centres du GCRAI, ainsi que du World Conservation Monitoring Centre. Les informations existantes sont accessibles aux pays en développement, sans y être largement diffusées.

59. Bien que la gravité des problèmes écologiques posés soit reconnue, la construction de routes dans les régions de montagnes reste souvent d'une qualité insuffisante dans la plupart des pays en développement. La différence des normes de construction des routes de montagne entre les pays développés et les pays en développement est plus importante que ne le laisse supposer la différence des coûts. Il faut ajouter à cela que cette perte de qualité

entraîne généralement des frais d'entretien beaucoup plus élevés, outre qu'elle pose souvent des problèmes écologiques et culturels.

60. L'industrie extractive en montagne, alors qu'elle pourrait être une source appréciable de revenus, a traditionnellement des conséquences sociales et écologiques malheureuses. Les communautés montagnardes n'ont pas les moyens financiers et techniques nécessaires pour entreprendre et gérer des activités minières, et les montagnards qui deviennent mineurs subissent à la fois les effets néfastes de conditions de travail dangereuses sur leur santé et les conséquences des fortes variations de la demande et du cours des métaux et minéraux sur le marché mondial. Des progrès s'imposent dans trois domaines : faire en sorte qu'une part croissante des redevances minières profite aux populations locales, accroître les avantages sociaux et l'assurance maladie dont bénéficient les travailleurs des mines et atténuer les incidences de l'activité extractive sur l'environnement.

61. L'expansion des villes dans les régions de montagnes pose des problèmes spécifiques, notamment d'approvisionnement en eau, de pollution atmosphérique et d'évacuation des eaux usées et des déchets. Faute de place, on est parfois amené à construire sur des sites instables ou dans des zones qu'il faudrait préserver pour retenir l'eau ou pour dévier les crues, et les conséquences des phénomènes climatiques tels que les glissements de terrain, les coulées de boue, les sécheresses prolongées et les crues soudaines sont d'autant plus graves.

62. Les techniques traditionnelles d'irrigation dans les régions de montagnes ont fait place à la construction de barrages modernes et à la mise en place rapide de vastes plans d'irrigation en aval, dont souffrent généralement les régions de montagnes. Il importe de revenir sans tarder aux méthodes traditionnelles, telles que les techniques d'irrigation andines mises au point par les Incas et par d'autres civilisations montagnardes dans d'autres régions. D'une façon générale, l'irrigation pratiquée dans les régions de montagnes, qui est fondée sur une technologie appropriée à petite échelle, est bien plus durable que les vastes programmes d'irrigation appliqués aux climats chauds en aval, à l'exception peut-être des plaines irriguées par les crues dans les zones de mousson en Asie.

63. En ce qui concerne la politique à l'égard des communautés montagnardes, il convient de souligner que les gouvernements sont plus conscients de l'importance d'un contrôle local sur la gestion des ressources naturelles et de la sécurité des ressources foncières, en particulier si l'on veut encourager les investissements dans des technologies écologiques et une meilleure économie rurale. Beaucoup reste à faire cependant pour redonner confiance aux communautés montagnardes après des années de politiques de nationalisation hâtives, de concessions accordées à des étrangers et ne laissant qu'un contrôle limité aux autochtones, d'attitudes dissuasives à l'égard des petits exploitants agricoles qui pratiquent l'agriculture d'altitude.

64. Le tourisme dans les régions de montagnes est encore loin de contribuer pleinement à l'économie locale en montagne. Parmi les réussites, on peut mentionner l'Autriche (Tyrol), l'Italie (province autonome de Trente) et d'autres régions montagneuses où les bénéfices apportés par le tourisme ont eu une influence directe sur l'économie des ménages locaux et ont pratiquement

éliminé la pauvreté. Dans d'autres régions, par contre, le tourisme a entraîné de graves conséquences du niveau social, culturel, et de l'environnement. Le Bhoutan s'efforce de maintenir le tourisme dans des limites ne présentant pas de danger pour l'environnement naturel et culturel, notamment en limitant le nombre de visiteurs. Lorsque l'on considère l'ensemble des pays en développement, il est bon de rappeler que : a) le tourisme n'est pas profitable pour toutes les régions de montagnes – et ne constitue donc pas une solution applicable à toutes les communautés montagnardes – et b) les mécanismes institutionnels et financiers sont généralement insuffisants pour assurer la participation locale et le contrôle dans le domaine de l'industrie touristique dans ces régions.

65. S'il est vrai en général que, pour acquérir un caractère durable, le développement doit appréhender de façon novatrice et attentive les cultures, les pratiques et les compétences traditionnelles, cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les écosystèmes de montagne. L'attrait que représente le tourisme en montagne tient à deux facteurs : le paysage et la culture des habitants. Le savoir-faire culturel des populations des régions montagneuses comprend le génie (construction d'habitations, de pistes, de ponts, de terrasses, de canaux d'irrigation, de systèmes d'épandage et de récupération des eaux); l'élevage (bovins, caprins, chameaux, yaks, lamas, et la gestion des produits animaux – vêtements, tapis, fromages), les costumes traditionnels, les danses, chants, instruments de musique; les règles et dispositions de l'administration locale, la répartition des terres et de l'eau; les médecines traditionnelles et les plantes médicinales; les produits forestiers et des pâturages, dont une large variété de ressources alimentaires (champignons, baies, racines, feuilles, tubercules). Le développement durable des écosystèmes de montagne doit être fondé sur ce savoir-faire, compte tenu de trois éléments : la richesse provenant de l'accumulation des cultures traditionnelles des régions montagneuses; la vitesse à laquelle ce savoir-faire disparaît; la nécessité d'appliquer des technologies de pointe (communications, techniques de la construction en montagne, énergie, cartographie des zones à risques et dispositifs d'alerte rapide, gestion des ressources locales et gouvernement local) afin de permettre aux communautés des régions montagneuses de faire un bond en avant en faisant usage de la technologie moderne, tout en gardant intacte, autant que possible, leur culture traditionnelle.

66. Certains progrès ont été réalisés. Les organes gouvernementaux et les institutions chargées du développement commencent à comprendre que ce qui limite le développement durable des régions montagneuses, ce n'est pas uniquement le manque d'"assistance" (technique, médicale, alimentaire ou autre), mais aussi le manque d'"autonomisation" (titres de propriété, autonomie locale, création de revenus). Certains gouvernements ne se contentent pas de restituer des titres de propriété aux communautés autochtones des régions montagneuses, mais versent aussi des compensations pour les dommages passés (c'est le cas, par exemple, du Pueblo des Zunis aux États-Unis).

67. Ces dernières années, une nouvelle collaboration florissante est apparue dans le domaine de la recherche, notamment sur la base d'accords de coopération entre les institutions internationales et les organismes de recherche locaux. On peut citer le Consortium de recherche-développement dans la région andine, ou encore les volontaires du Worldwatch qui participent à des recherches écologiques en Europe de l'Est; les études menées par The Mountain Institute au

Népal, en Chine ainsi qu'en Bolivie et au Pérou; la collaboration entre l'ONU et l'IMS; la création et le renforcement d'associations régionales concernées par les questions relatives à la montagne; ou encore, au niveau intergouvernemental, la création en 1983 de l'ICIMOD, la récente mise en place du Centre de recherche internationale en sylviculture à Bogor (Indonésie), le programme pour les hauts plateaux africains du CIRAF, et la priorité accordée aux régions montagneuses dans les programmes du CIP, qui ouvrent des possibilités nouvelles pour le soutien aux activités locales de recherche sur les régions montagneuses.

#### D. Évolution et expériences récentes dans le domaine de la coopération internationale

##### 1. Les processus intergouvernementaux

68. Plusieurs pays européens revoient actuellement leur législation relative aux forêts, notamment aux forêts en montagne. La Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe, réunie à Strasbourg en 1990, a adopté une résolution sur l'adaptation de l'exploitation forestière en zone montagneuse aux nouvelles conditions écologiques. Le Groupe de travail sur l'aménagement des bassins versants en montagne de la Commission européenne des forêts, qui relève de la FAO, a été retenu comme mécanisme institutionnel permanent chargé, sous la coordination du Portugal, de suivre l'application de cette résolution. Ce groupe de travail, établi il y a 42 ans et doté d'importantes attributions dans le domaine de la mise en valeur intégrée des zones montagneuses en Europe, pourrait aussi devenir un instrument utile au niveau régional pour la mise en oeuvre de plusieurs recommandations du chapitre 13.

69. L'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Liechtenstein, Monaco, la Slovénie, la Suisse et l'Union européenne ont négocié la Convention européenne sur la protection des Alpes, qui comprend un Protocole sur les forêts en montagne. La ratification de cet instrument est en cours. Le Conseil de l'Europe prépare en outre une Charte européenne des régions de montagne.

70. Conformément à une recommandation de la première réunion spéciale interorganisations sur le chapitre 13 d'Action 21 (Rome, mars 1994), on prévoit de tenir au cours de la période 1994-1996 une série de consultations intergouvernementales régionales sur la mise en oeuvre du chapitre 13. Le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes (ICIMOD) a organisé la Conférence régionale sur la mise en valeur durable des écosystèmes fragiles des montagnes d'Asie en décembre 1994. La réunion régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes sera organisée en avril 1995 par le Centre international de la pomme de terre du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale. La réunion régionale pour l'Afrique devrait se tenir en octobre 1995.

##### 2. Les organismes des Nations Unies

71. D'une façon générale, les institutions et organismes qui ont participé à la première réunion spéciale interorganisations ont un point commun : ils mènent d'importantes activités en zone montagneuse, mais aucun de leurs programmes n'est spécifiquement consacré aux montagnes. Ceci est particulièrement vrai pour des organismes des Nations Unies comme la FAO, le FIDA, le Programme des

Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'UNESCO, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Banque mondiale – exception faite de l'ONU – et pour l'Union internationale des instituts de recherches forestières, qui est une organisation non gouvernementale. Les organismes dont l'action est véritablement axée sur la mise en valeur des régions montagneuses sont ceux qui ont été créés à cet effet, comme le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes, le Centre international de la pomme de terre, et des organisations non gouvernementales comme l'International Mountain Society et le Mountain Institute. Parmi les organismes qui portent un grand intérêt aux zones montagneuses mais qui n'ont pas participé à la première réunion spéciale interorganisations, il convient de citer l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (qui mène depuis 1991 un projet consacré aux montagnes), le Centre canadien de recherche pour le développement international, l'Académie internationale de protection de l'environnement, des banques régionales et internationales de développement, des associations régionales de mise en valeur des montagnes, le Centre international pour la recherche en agroforesterie et le PNUD.

72. Conformément à la demande formulée par le Comité interorganisations sur le développement durable, les organisations qui ont participé à la réunion spéciale interorganisations ont décidé de créer un réseau de courrier électronique sur les montagnes. Ce réseau a été élargi depuis, de façon à constituer un ensemble plus complet d'organismes internationaux s'occupant du suivi de la mise en oeuvre du chapitre 13.

73. Conformément à une recommandation de la réunion interorganisations, le Mountain Institute a convoqué en Virginie occidentale (États-Unis d'Amérique), du 22 au 26 juillet 1994, un atelier d'organisations non gouvernementales sur la planification des activités au titre d'Action pour les montagnes.

74. La FAO a créé un Comité directeur pour l'environnement et le développement durable, qui est notamment chargé de coordonner les activités entreprises au titre des chapitres d'Action 21 pour lesquels la FAO est maître d'oeuvre. En ce qui concerne le chapitre 13, la FAO a désigné un agent de coordination au sein du Département des forêts et créé un Groupe interdépartemental sur les montagnes, auquel participent, outre le Département des forêts, neuf divisions.

75. La première initiative qu'a prise la FAO en sa qualité de maître d'oeuvre a été de convoquer à Rome, les 21 et 22 mars 1994, la première réunion spéciale interorganisations sur le chapitre 13. Ont participé à cette réunion 13 organismes des Nations Unies et organisations non gouvernementales<sup>7</sup>. Les participants ont convenu qu'il fallait déployer des efforts spéciaux pour mieux placer la question des écosystèmes fragiles de montagne et le programme "Action pour les montagnes" parmi les priorités nationales et internationales en matière de développement. Ils ont également noté qu'il n'existait aucune ressource immédiatement disponible et qu'aucune ressource supplémentaire n'avait été prévue pour financer les interventions immédiates demandées au chapitre 13. Les participants ont donc proposé une série d'activités en vue de sensibiliser l'opinion publique et de faire figurer les montagnes en meilleure place parmi les préoccupations de la communauté internationale en matière de développement. La FAO, maître d'oeuvre, a été chargée de solliciter l'appui de donateurs pour financer la tenue de consultations préalables au sein d'un comité directeur, et

d'organiser des ateliers régionaux préparatoires en vue d'une conférence mondiale sur la mise en valeur durable des montagnes qui se tiendrait en 1995 ou 1996 (et que la FAO propose maintenant de tenir en 1997). Les organisations non gouvernementales ont été encouragées à instaurer entre elles des mécanismes de coopération afin de donner suite aux recommandations du chapitre 13, et de soumettre des propositions à la Commission du développement durable à sa troisième session, en avril 1995.

76. On trouvera ci-après des exemples d'activités en cours ou passées menées par des organismes intergouvernementaux dans les zones montagneuses.

77. Au sein du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, le Centre international de la pomme de terre a été chargé de coordonner les activités de suivi de l'application du chapitre 13. Le CONDESAN est un consortium de recherche participative, dont les fonctions comprennent l'identification, la promotion, l'exécution et le suivi des activités de coopération, ainsi que des tâches de formation et d'information. Le système de communication et d'échange d'informations INFOANDINA a 70 000 membres dans le monde.

78. La FAO offre à un grand nombre de pays montagneux des conseils en matière d'élaboration de politiques, une assistance technique et des services de formation, dans le cadre notamment de programmes favorisant la participation de la population, en particulier celle des femmes. Elle a mis au point des procédés complexes, qui concernent notamment l'adaptation des cultures aux différents systèmes écologiques et l'utilisation de la multitude de données dont on dispose sur les sols, le climat et la végétation des zones montagneuses. Elle formule actuellement des systèmes participatifs de conservation des sols et de remise en état des terres, de foresterie communautaire, d'aménagement des bassins versants et concernant d'autres activités liées à la conservation et à la mise en valeur des zones montagneuses. La Division des services agricoles de la FAO et le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes ont organisé conjointement un Atelier international sur l'incidence des politiques de développement durable sur l'évolution des systèmes de culture en hautes terres et en montagne, qui s'est tenu au Népal en octobre 1994. Une réunion analogue sera organisée en 1995 en Équateur, en collaboration avec le Centre international de la pomme de terre. En sa qualité de maître d'oeuvre des activités menées au titre du chapitre 13, la FAO a désigné un agent de coordination au sein de son Département des forêts et a constitué un groupe de travail interdépartemental. Conformément à une recommandation de la première réunion spéciale interorganisations, le Directeur général de la FAO a invité les bailleurs de fonds à financer la Conférence mondiale sur la mise en valeur durable des montagnes qui doit se tenir en 1997.

79. Le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat) commence à s'intéresser aux problèmes spécifiques des zones montagneuses, dans le cadre de projets qu'il mène actuellement sur la gestion des ressources en eau et l'atténuation des effets des inondations, et s'apprête à publier une étude sur les établissements humains dans le cadre de la mise en valeur durable des zones montagneuses.

80. Le Centre international pour la recherche en agroforesterie lance actuellement une initiative écorégionale portant sur les montagnes d'Afrique, qui a pour objet d'aider les communautés vivant sur les hautes terres d'Afrique orientale et centrale où la densité de population est élevée et les cultures intensives, afin d'atténuer la pauvreté et les problèmes sociaux et écologiques qui y sont liés. Une dizaine d'organismes internationaux de recherche participent à ce projet, notamment le Centre international d'amélioration du maïs et du blé (dont le siège est au Mexique), le Centre international de la pomme de terre (dont le siège est au Pérou), l'Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (dont le siège est en Inde) et le Centre international pour l'élevage en Afrique (dont le siège est en Éthiopie).

81. Depuis 1985, le PNUÉ s'intéresse particulièrement aux régions montagneuses : il a mis sur pied un programme de mise en valeur de l'écosystème andin et a organisé plusieurs ateliers régionaux sur les zones montagneuses. Il a un rôle important à jouer au titre du point b) du domaine d'activité A du chapitre 13, à savoir "créer et tenir à jour une base de données et des systèmes d'information pour faciliter la gestion et l'évaluation environnementale intégrées des écosystèmes de montagne". Il a participé à l'Atelier d'organisations non gouvernementales sur la planification des activités au titre d'Action pour les montagnes en juillet 1994, à la Conférence intergouvernementale pour l'Asie organisée par le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes en décembre 1994, et doit participer à la conférence d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales qui doit se tenir en février 1995, ainsi qu'à d'autres réunions internationales sur la mise en valeur durable des montagnes. Une publication sur la gestion intégrée des écosystèmes montagneux doit paraître dans la série de directives sur la gestion de l'environnement.

82. L'UNESCO a contribué aux activités du groupe "Action pour les montagnes" grâce à une contribution versée par l'Allemagne à un fonds d'affectation spéciale. Ses activités dans le domaine de la mise en valeur durable des montagnes s'inscrivent essentiellement dans le cadre du Programme intergouvernemental sur l'homme et la biosphère (Programme MAB) (plus de 40 % de toutes les réserves de la biosphère recensées dans le cadre de ce programme se trouvent en zone montagneuse), du Programme hydrologique international, qui s'intéresse particulièrement aux ressources en eau des régions montagneuses, de programmes relatifs aux sciences de la Terre tels que le Programme international de corrélation géologique, qui est axé sur les facteurs géologiques dont dépend l'environnement mondial, ainsi que de programmes réalisés au titre de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, qui portent notamment sur les zones fragiles telles que celles sujettes aux glissements de terrain, et font appel à des techniques appropriées comme la télédétection et les systèmes d'information géographique. Un document de synthèse sur le résultat des recherches effectuées en Europe occidentale et orientale (y compris dans les pays de l'ex-Union soviétique) dans le cadre du Programme MAB a été publié au cours du troisième semestre de 1994. Un document de synthèse analogue concernant les forêts tropicales est en préparation.

83. L'UNICEF est présent et actif dans de nombreux pays montagneux, en raison notamment du fait que les habitants de ces régions sont parmi les plus



vulnérables et que les taux de mortalité infantile y sont élevés. Une étude sur les enfants et la pauvreté dans les régions montagneuses est en cours. Dans le cadre du suivi d'Action 21, le Conseil d'administration de l'UNICEF a officiellement inscrit dans tous les programmes financés par le Fonds un élément relatif à la protection environnementale primaire. Les régions montagneuses et autres zones écologiquement exposées et vulnérables doivent désormais faire l'objet d'une attention particulière, et l'on doit intensifier les efforts visant à aider les pauvres, dont les moyens d'existence pâtiennent gravement de la détérioration des ressources.

84. Le programme de l'Université des Nations Unies dans le domaine des régions montagneuses, lancé en 1978 dans le cadre d'un projet relatif aux systèmes interactifs des hautes terres et des basses terres, qui s'intitule désormais "Écologie des régions montagneuses et développement durable", a pour objet de former des universitaires, de mener des travaux de recherche pure et appliquée, d'en diffuser les résultats et de mettre en place un réseau international sur les régions montagneuses. L'UNU, de concert avec l'International Mountain Society, le Centre international pour la mise en valeur intégrée des montagnes et d'autres organismes, a apporté une contribution essentielle à l'élaboration et à la diffusion de deux des principales publications élaborées pour la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, intitulées The State of the World's Mountains: A Global Report et An Appeal for the Mountains.

85. Les travaux de recherche sur les régions montagneuses entrepris à l'initiative de l'UNU comprennent d'importants projets sur le terrain dans l'Himalaya, en Thaïlande, dans le sud-ouest de la Chine, dans la cordillère des Andes, en Éthiopie et au Kenya. Les études portent notamment sur les risques naturels et anthropiques dans les régions montagneuses, l'incidence des activités humaines sur le milieu et la façon dont la population perçoit l'environnement. Chaque sous-projet contribue aussi à la formation de jeunes universitaires dans les pays hôtes. Il convient en particulier de mentionner la série d'études menées pour évaluer la "sagesse populaire" en matière d'environnement, ainsi que l'importance accordée à la connaissance intime du milieu que possèdent les cultivateurs autochtones pratiquant l'agriculture vivrière. Cette approche a notamment permis de mieux appréhender la relation qui existe entre le déboisement des zones montagneuses par l'agriculture de subsistance (en particulier dans l'Himalaya) et les inondations catastrophiques dans les plaines d'aval (en particulier dans le bassin du Gange en Inde et au Bangladesh). Ces travaux ont été étayés par l'organisation d'une série de conférences et de programmes de formation à l'échelle régionale et internationale, et la publication des actes de ces réunions dans la revue Mountain Research and Development de l'UNU et dans d'autres documents. L'ensemble de ces activités a permis à l'UNU, en collaboration avec l'International Mountain Society, le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes et d'autres organismes, et grâce à un financement de la Coopération suisse au développement, de formuler le programme "Action pour les montagnes 1992", ce qui a contribué pour beaucoup à faire adopter le chapitre 13 dans le cadre d'Action 21. La principale activité en cours est un important projet de recherche sur le transect d'Asie centrale (monts Pamir au Tadjikistan, monts Karakorum dans l'Himalaya, plateau tibétain et monts Hengduan). Ces travaux sont menés en liaison avec ceux réalisés par deux grands programmes

allemands, le Centre national de la recherche scientifique de France, le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes, la Fondation Ford et l'UNICEF.

86. La Banque mondiale octroie des prêts aux gouvernements pour une cinquantaine de projets axés sur les zones montagneuses, dont certains utilisent des approches très novatrices. Elle a arrêté trois principaux domaines d'action : la reconnaissance des montagnes en tant qu'écosystème, la culture dans les écosystèmes de montagne, et le financement et l'appui aux projets.

### 3. Les organismes n'appartenant pas au système des Nations Unies

87. Les participants à la première réunion spéciale interorganisations ont confirmé le rôle que devaient jouer les organisations non gouvernementales dans la mise en oeuvre du chapitre 13, et ont convenu que ces organisations devaient amorcer un processus de consultations sur le programme Action pour les montagnes et soumettre des propositions à la Commission du développement durable. Les organisations non gouvernementales ont très rapidement donné suite à cette recommandation. Le Mountain Institute a organisé, en Virginie occidentale (États-Unis d'Amérique), du 22 au 26 juillet 1996, un atelier d'organisations non gouvernementales sur le thème "Action pour les montagnes". Les participants à cet atelier ont formulé des propositions détaillées en vue de l'organisation d'une conférence mondiale d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales sur la suite à donner au chapitre 13. Cette conférence doit se tenir à Lima en février 1995, de façon à pouvoir présenter des propositions à la troisième session de la Commission du développement durable, en avril 1995. Les participants à l'atelier tenu en juillet 1994 ont aussi convenu que les organisations non gouvernementales travailleraient en collaboration avec les gouvernements pour mettre en oeuvre le chapitre 13, sur la base du texte approuvé par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

88. On espère que l'intérêt manifesté par les organisations non gouvernementales internationales et les engagements concrets qu'elles ont pris inciteront les organisations non gouvernementales locales et nationales à prendre part aux activités prévues au chapitre 13. Au fur et à mesure que les décisions prises au titre de ce chapitre passeront du stade de la discussion à celui de l'application, la participation de ces organisations deviendra de plus en plus nécessaire.

89. Le Centre international pour l'environnement alpin est un organisme international indépendant qui constitue, depuis 1987, une structure scientifique permanente de recherche, de gestion et d'action dans le domaine de l'environnement et dans d'autres domaines dans les régions montagneuses d'Europe, y compris en Europe orientale et en Fédération de Russie.

90. Le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes peut jouer un rôle essentiel dans la mise en oeuvre du chapitre 13. Bien que ses activités soient axées sur une région (l'Hindu Kuch dans l'Himalaya), le Centre a une vocation mondiale. Nombre de ses activités relèvent du même domaine qu'Action 21. Le Centre a fait sensiblement avancer la coopération dans de nombreux domaines fondamentaux pour la mise en valeur durable des montagnes.

Rien qu'en 1994, 10 ateliers et séminaires ont été organisés, au cours desquels des experts et agents du développement en provenance de huit pays membres ont recensé les principaux domaines d'intérêt commun; des monographies, directives et manuels ont été établis, et des travaux de recherche et projets expérimentaux menés dans six pays de la région de l'Hindu Kuch dans l'Himalaya. À l'occasion de son dixième anniversaire, le Centre a organisé, en décembre 1993, un Colloque international sur l'environnement montagneux et sa mise en valeur.

91. L'International Mountain Society a joué un rôle prépondérant au sein du groupe "Action pour les montagnes", en plaidant la cause des montagnes et en faisant inclure dans Action 21 un chapitre qui leur est spécialement consacré. Une grande partie des connaissances et des éclaircissements communiqués lors du débat sur les montagnes ont été rassemblés dans le cadre d'accords de partenariat entre l'International Mountain Society et l'Université des Nations Unies, l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, l'UNESCO et le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes. On pourrait utiliser les revues qu'elle publie - Mountain Research and Development et International Mountain Network Newsletter - comme supports de base pour constituer les réseaux prévus au chapitre 13. Le Président de l'International Mountain Society est actuellement Président de la Commission de géo-écologie des montagnes de l'Union géographique internationale. Les activités en cours comprennent la participation à un projet de recherche pilote de l'Académie des sciences sociales de Yunnan (Chine) dans la province du même nom, avec un financement de la Fondation Ford, et un appui conjoint de l'UNU et de l'International Mountain Society à la mise en place et au renforcement d'associations régionales de mise en valeur des montagnes, à savoir l'Association pour les montagnes africaines, l'Association pour les montagnes de l'Asie orientale et du Pacifique et l'Association pour les Andes et les montagnes latino-américaines.

92. L'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources appuie des projets nationaux et internationaux dans le domaine des montagnes, et veille notamment à la protection des régions montagneuses grâce à la création de parcs nationaux et d'autres zones protégées. Depuis 1991, un vice-président chargé des montagnes est en poste au sein de sa Commission des parcs nationaux et des zones protégées (qui dessert un réseau de 180 directeurs de parcs et chercheurs), et un fonctionnaire de l'Union s'occupe à temps partiel de ces questions. Les activités de l'Union comprennent un appui à la création du Parc national de Karakorum au Pakistan et l'évaluation de plusieurs parcs montagneux exceptionnels en vue de les inclure dans la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Le nombre total de zones montagneuses protégées figurant sur cette liste est actuellement de 31.

93. Les programmes du Mountain Institute sont axés sur la conservation des écosystèmes, l'éducation et les possibilités d'emploi des montagnards, et sur les montagnes "sacrées", programmes qui associent les aspects culturels et les pratiques de gestion des ressources naturelles. Créé il y a 20 ans, l'Institut a principalement fait porter ses efforts sur les domaines suivants : études de référence et bases de données biologiques; technologie appliquée; interactions entre l'homme et la nature; cultures de montagne, ressources forestières non ligneuses et artisanat; formation et renforcement des capacités; mise en place d'institutions; recherche et préservation des sites historiques, y compris des

travaux archéologiques; et formes novatrices de partenariat. L'Institut a organisé en juillet 1994 un très fructueux Atelier de planification des activités au titre d'"Action pour les montagnes" qui a rassemblé de nombreuses organisations non gouvernementales et a jeté les bases de la conférence mondiale d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales qui doit se tenir en février 1995.

### III. CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES

#### A. Conclusions

94. Le chapitre 13 d'Action 21, intitulé "Gestion des écosystèmes fragiles : mise en valeur durable des montagnes", est reconnu non seulement par les gouvernements et les organisations intergouvernementales, mais aussi par la communauté des organisations non gouvernementales s'occupant des régions non montagneuses, comme le fondement du programme "Action pour les montagnes".

95. La réunion spéciale interorganisations sur le chapitre 13, convoquée en mars 1994 par la FAO en sa qualité de maître d'oeuvre, et l'atelier d'organisations non gouvernementales sur la planification des activités au titre d'Action pour les montagnes, organisé par le Mountain Institute en juillet 1994, ont abouti à la création d'un excellent réseau de coopération composé d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales s'occupant de la mise en valeur durable des montagnes. On s'accorde à reconnaître la nécessité d'établir un groupe de pression politique et économique en faveur de la montagne pour permettre aux populations montagnardes de démontrer pleinement toute la contribution qu'elles peuvent apporter à la mise en valeur durable des montagnes, une fois bien compris les problèmes spécifiques à la montagne, comme on l'a fait pour les petits États insulaires en développement.

96. L'Action pour les montagnes prévoit donc la préparation d'une série d'initiatives, en particulier par le biais de consultations régionales qui aboutiront à une grande consultation mondiale sur la mise en valeur durable des montagnes et à l'élaboration d'un plan d'action complémentaire. Il faudra pour cela trouver des sources de financement multilatérales, ainsi que des pays disposés à accueillir et à parrainer les consultations.

97. Le fait que les régions montagneuses ne sont pas reconnues comme des entités distinctes, partageant certains problèmes que ne connaissent pas les plaines et méritant donc une attention particulière, constitue l'un des principaux problèmes. On n'a pas encore vraiment pris conscience de la fragilité des écosystèmes de montagne et des conséquences néfastes de leur dégradation pour les populations des plaines. Cela apparaît clairement au niveau des organisations, qui consacrent trop peu de programmes à la montagne, et peut-être plus encore au niveau national, où il est encore rare de trouver des ministères, des programmes ou des lois qui traitent de façon approfondie des questions relatives à la montagne. Les régions montagneuses et leurs habitants se retrouvent souvent relégués en marge des programmes nationaux dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'infrastructure, surtout parce que le coût par personne de la prestation de services dans les régions montagneuses reculées est supérieur à la moyenne nationale et que les organisations sectorielles la

considèrent donc comme "non rentable", et que les collectivités de montagnards disposent rarement de l'influence économique et politique nécessaire.

98. Il convient d'accorder une attention prioritaire à l'autonomisation des populations montagnardes, tout en veillant à respecter l'équité et l'égalité; il importe également d'améliorer les services orientés vers les besoins spécifiques des femmes, la santé génésique et la nutrition, de dispenser un enseignement visant à amener les fillettes et les femmes au même niveau d'alphabétisation que les garçons et les hommes, et d'assurer la participation des femmes aux programmes de développement et de transfert de techniques.

99. En de nombreux endroits, la mise en valeur durable des montagnes doit également commencer, vis-à-vis des populations autochtones, par un changement d'attitude et de la façon dont elles sont traitées. Il s'agit de reconnaître leur droit à la propriété foncière, de tenir compte de leur connaissance des conditions de vie particulières dans les montagnes et de leurs compétences en matière de gestion des ressources naturelles, et d'empêcher qu'elles ne soient exploitées par les industries extractives, les trafiquants de drogues, les organisateurs de voyages, et les mouvements de guérilla. Par ailleurs, il convient de reconnaître explicitement le rôle des enfants et des jeunes dans la mise en valeur durable des montagnes. En effet, non seulement hériteront-ils demain de la responsabilité de protéger l'environnement, mais ils peuvent déjà aujourd'hui contribuer activement aux efforts déployés à cette fin. C'est en les associant pleinement à l'élaboration des programmes et des plans d'action que l'on servira au mieux leurs intérêts.

100. Il convient d'envisager sous un jour nouveau, et sans complaisance, le mouvement général de ressources et de services en provenance et à destination des régions montagneuses, y compris l'eau, les produits des forêts et des prairies, la main-d'oeuvre, les services publics. Une modification totale ou partielle des prix de l'eau, l'instauration de redevances sur l'exploitation des forêts ou des mines, la location de pâturages ou la perception de droits pour leur utilisation, la commercialisation d'herbes médicinales et d'autres produits forestiers non ligneux, l'imposition de droits d'entrée dans les parcs nationaux, l'octroi de licences pour les opérations touristiques, sont autant de sources potentielles de revenus pour les collectivités montagnardes. Ces revenus leur permettraient d'investir dans le logement, les communications, les routes, l'enseignement, la nutrition, etc., plutôt que d'être tributaires pour cela de subventions de l'État. Le fait que l'on reconnaît de plus en plus la valeur économique de l'eau (voir à cet égard le chapitre 18 d'Action 21 et le document de politique générale de la Banque mondiale sur la gestion des ressources en eau), devrait avoir une incidence favorable sur le financement de la mise en valeur des régions montagneuses.

101. Il y a eu quelques progrès en matière de mise en valeur durable des montagnes. Les organisations gouvernementales et les organismes de développement se rendent de plus en plus compte que cette mise en valeur n'est pas seulement entravée par le manque d'"assistance" (technique, médicale, alimentaire), mais aussi par le manque d'"autonomisation" (propriété foncière, autonomie locale, production de revenus). Il faudrait à cet égard examiner la relation qui existe entre le chapitre 13 et d'autres chapitres d'Action 21, et de déterminer dans quelle mesure il serait possible de mieux intégrer les

problèmes des régions montagneuses dans le suivi d'autres chapitres. Il est tout aussi important d'analyser les programmes actuellement exécutés par les organismes des Nations Unies, notamment la Banque mondiale, les centres du Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (GCRAI), les organismes donateurs, etc., afin d'examiner la façon dont ils reflètent les priorités accordées aux régions montagneuses.

#### B. Mesures proposées

102. La majorité des mesures proposées, que les principales organisations non gouvernementales ont contribué à définir, portent sur cinq domaines dans lesquels l'on estime urgent de progresser : élimination de la pauvreté, renforcement d'un réseau d'information et d'une base de données à l'échelle mondiale, renforcement des capacités des pays, sensibilisation du public grâce à la préparation et à l'organisation d'une conférence mondiale sur la mise en valeur durable des montagnes, et élaboration et négociation de conventions régionales ou sous-régionales sur les montagnes, et éventuellement rédaction d'une charte mondiale de la montagne.

103. Les gouvernements devraient revoir le montant total annuel moyen des dépenses afférentes à la mise en oeuvre des activités prévues au chapitre 13, que le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement avait approximativement calculé avant ladite Conférence, et affecter des ressources rapidement disponibles ou supplémentaires à des mesures d'intervention immédiates, visant en particulier l'élimination de la pauvreté. Il convient de rappeler ici qu'il existe déjà un certain nombre d'organisations internationales, nationales et locales dont le mandat porte sur la mise en valeur durable des montagnes, mais que leur personnel et leurs ressources sont extrêmement réduits. Si ces organisations disposaient d'un appui financier à la mesure de leur mandat, de leurs compétences professionnelles et de l'efficacité dont elles font preuve, elles pourraient obtenir des résultats directs et mesurables à court et à moyen terme.

104. Il faudrait appuyer le renforcement d'un réseau d'information et d'une base de données à l'échelle mondiale, comme prévu dans le domaine d'activité A du chapitre 13 d'Action 21 (Acquisition et renforcement des connaissances sur l'écologie et le développement durable des écosystèmes de montagne) et créer à cette fin un petit secrétariat. Le chef de file serait ici l'Université des Nations Unies, en collaboration, entre autres, avec la FAO, l'International Mountain Society (IMS) et le Mountain Institute. Ce réseau servirait de lien entre les organisations non gouvernementales, les associations régionales travaillant dans le domaine des montagnes, les spécialistes de la montagne et les institutions universitaires, et contribuerait à mieux faire comprendre aux décideurs et au public concerné les écosystèmes de montagne, la dynamique des bassins versants et les interactions entre culture et développement. Il permettrait également de promouvoir la recherche et de surveiller les activités menées à l'échelle des collectivités. Les bases de données permettraient de préparer des atlas mettant en évidence le rôle des écosystèmes de montagne sur le plan mondial et régional. Les organismes responsables encourageraient les évaluations et les études régionales, la création de bases de données et systèmes d'information régionaux relatifs à la montagne et l'élaboration de directives concernant les initiatives régionales, ainsi que la surveillance de

l'état de l'environnement et la mise en valeur des montagnes dans le monde entier.

105. Il faudrait encourager, au niveau national, la création de capacités et l'élaboration de programmes d'action portant sur les montagnes, comme prévu dans le domaine d'activité B (Promotion du développement intégré des bassins hydrographiques et de nouvelles sources de revenus). Au début, il faudra de petites subventions pour aider les pays à élaborer des programmes de mise en valeur durable des montagnes et à les exécuter. Il conviendra de tenir compte de la nécessité de décentraliser les prises de décisions et l'élaboration des programmes au niveau des entités administratives dont le territoire est en majeure partie montagneux. La FAO, le PNUD, le PNUE, l'UNICEF et des donateurs bilatéraux seront les organismes responsables. La protection primaire de l'environnement, à commencer par les bassins hydrographiques, pourrait servir de cadre de départ à une action des pays qui soit participative, multipolaire et fonctionnelle, et repose sur les méthodes de planification et d'élaboration des programmes préconisées dans le Plan d'action forestier tropical. Il est urgent de faire un premier pas vers la mise en valeur durable des montagnes en augmentant les ressources consacrées à l'élimination de la pauvreté.

106. La Commission du développement durable pourrait exhorter les pays et les organisations concernés à promouvoir des initiatives de sensibilisation, notamment en organisant une conférence mondiale sur la mise en valeur durable des montagnes. Il conviendra de trouver un pays disposé à accueillir cette conférence et des pays et des organismes prêts à la financer. Il est également proposé de la tenir au début 1997. Pour préparer cette conférence, on organiserait des ateliers régionaux au niveau intergouvernemental, et les organisations non gouvernementales participeraient activement au processus. Les trois principaux objectifs seraient de a) créer un groupe de pression politique et économique en faveur de la montagne, capable de montrer aux gouvernements, aux décideurs et aux planificateurs la contribution que les régions montagneuses pourraient apporter au développement national et régional, b) de mettre en place les instruments financiers et de planification nécessaires pour intégrer la mise en valeur des régions montagneuses dans les plans et budgets nationaux, et c) d'examiner les caractéristiques humaines, sociales et technologiques spécifiques des régions montagneuses.

107. Il faudrait encourager l'élaboration, la négociation et l'application de conventions régionales ou sous-régionales sur la montagne et, éventuellement, l'élaboration d'une charte mondiale de la montagne.

### Notes

<sup>1</sup> Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.1-8 et rectificatif), résolution I, annexe II.

<sup>2</sup> Dans ce contexte, il convient de considérer deux grandes catégories de pays de montagne : ceux où les montagnards et les régions montagneuses constituent le principal axe de mise en valeur (Bhoutan, Lesotho, Népal ou Yémen) et ceux où les montagnards et les régions montagneuses ne constituent qu'un élément du contexte socio-économique national (Chine, Éthiopie ou Inde).

<sup>3</sup> Les enfants et les femmes des régions de montagnes pauvres constituent les groupes les plus vulnérables et les plus désavantagés en termes de pauvreté et d'incidences sur la détérioration de l'environnement. Les données statistiques montrent que c'est dans les régions montagneuses des pays en développement que l'on trouve certains des taux de mortalité maternelle et infantile les plus élevés.

<sup>4</sup> L'Afrique orientale et australe et, à un moindre degré, d'autres pays de montagnes tropicaux constituent un cas particulier, en ce sens que, dans ces pays, les massifs montagneux, en raison de leur climat favorable et de la fertilité de leurs sols, sont occupés par des exploitations agricoles beaucoup plus prospères. Il s'agit notamment de plantations de thé et de café, de plantations forestières et de vergers, d'élevages de bétail et autres espèces animales, etc. La durabilité à long terme du développement semble alors tenir davantage à des facteurs sociopolitiques qu'à des facteurs écologiques car ces régions ne sont pas particulièrement fragiles et l'érosion des sols peut être contenue dans des limites acceptables. Tant que les régimes de propriété foncière et le niveau d'emploi ne posent pas de problèmes politiques, ces régions peuvent être très productives et constituer d'importantes sources de revenus et donc jouer un rôle important dans l'économie nationale.

<sup>5</sup> Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 5-13 septembre 1994 (A/CONF.171/13 et Add.1), chap I, résolution 1, annexe.

<sup>6</sup> Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.1-8 et rectificatif), résolution I, annexe II, par. 13.8.

<sup>7</sup> La liste complète des organismes participant au Réseau de courrier électronique sur les montagnes et qui, au moment de la rédaction du présent rapport, avaient nommé un agent de coordination des activités de suivi au titre du chapitre 13 est la suivante : OIT, UNESCO, Banque mondiale, Organisation météorologique mondiale (OMM), FIDA, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), PNUD, PNUE, UNICEF, Programme alimentaire mondial (PAM), UNU, Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), Département de la coordination des politiques et du développement durable du Secrétariat de l'ONU, Commission du développement durable, Banque africaine de



développement, Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes, Union internationale des instituts de recherches forestières, The Mountain Institute, International Mountain Society, Centre international de la pomme de terre/Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, Centre international pour la recherche en agroforesterie, Centre canadien de recherche pour le développement international, et Association pour les montagnes africaines. En outre, un certain nombre d'universités et d'organisations non gouvernementales nationales ont participé à l'Atelier d'organisations non gouvernementales sur la planification des activités au titre d'Action pour les montagnes, organisé en juillet 1994, par le Mountain Institute, notamment les organismes suivants : Académie internationale de l'environnement (Genève), Worldwatch Institute, cabinet du Gouverneur du peuple Zuni (États-Unis d'Amérique), Université de Berne (Suisse), Université Charles de Prague (République tchèque), Université de San Andrés de La Paz (Bolivie), Conseil de la Terre à San José (Costa Rica), Académie chinoise des sciences, South-East Asian Mountain Association, Université d'Oxford (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), King Mahendra Trust for Nature Conservation (Népal), et Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza. Le Centre international pour l'environnement alpin (ICALPE) prend aussi activement part à la coopération internationale scientifique sur les questions d'environnement dans les zones montagneuses d'Europe.

-----