



# Conseil économique et social

Distr. générale  
2 mars 2001  
Français  
Original: anglais

**Commission du développement durable,  
constituée en comité préparatoire  
du Sommet mondial sur le développement durable**  
Session d'organisation  
30 avril-2 mai 2001

## Mise en valeur durable des montagnes\*

### Rapport du Secrétaire général

#### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction .....	1-5	2
I. Progrès accomplis.....	6-13	2
A. Activités de sensibilisation à l'échelle mondiale.....	7-9	3
B. Création de réseaux.....	10-11	3
C. Lacunes et obstacles .....	12-13	4
II. Tendances et nouveaux enjeux.....	14-21	5
A. Économie et sources de revenus.....	14	5
B. La participation à l'échelon local.....	15	5
C. Conflits.....	16	5
D. Politiques et législations .....	17	5
E. Dangers et risques naturels .....	18	6
F. Interactions entre montagnes et plaines.....	19	6
G. Activités de recherche.....	20	6
H. Culture et savoir traditionnel .....	21	6
III. Conclusions .....	22	6

\* Le présent rapport a été établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), organisme chargé de la coordination pour le chapitre 13 de l'Action 21, en collaboration avec les autres organismes des Nations Unies et organisations internationales. Il s'agit d'un bref exposé des principaux développements dans le domaine étudié à l'intention de la Commission du développement durable.

## Introduction

1. Les 10 dernières années ont vu un intérêt de plus en plus marqué pour les montagnes, en grande partie grâce à l'Action 21<sup>1</sup>, qui en reconnaît l'importance, et aux efforts qui ont été déployés pour en appliquer le chapitre 13, intitulé « Gestion des écosystèmes fragiles : mise en valeur durable des montagnes ». Durant cette période, on a obtenu des résultats appréciables en parvenant à mieux faire comprendre l'importance, au niveau mondial, des écosystèmes de montagne et de leur population, et pour une action concertée et soutenue dans de nombreuses régions montagneuses du monde, en vue de favoriser le développement humain et de résoudre les problèmes d'environnement. Il est de plus en plus reconnu que les montagnes sont importantes pour le monde entier : ce sont des réservoirs d'eau très précieux face à l'augmentation de la population mondiale; elles abritent une partie de la richesse biologique du globe, sont des sources de diversité culturelle et offrent des destinations de loisirs privilégiées dans un monde de plus en plus urbanisé; en outre, elles sont les indicateurs les plus sensibles des changements environnementaux et des changements climatiques en cours à l'échelle planétaire.

2. Or, le niveau de développement économique dans la plupart des régions montagneuses du monde demeure beaucoup trop bas. Dans des conditions de vie souvent dures et difficiles, un grand nombre des habitants de ces fragiles écosystèmes vivent encore trop souvent dans la misère, l'isolement, la déculturation, subissant les effets des conflits armés et des désastres naturels et aux prises avec de nombreux autres risques et obstacles. Dans les régions développées, l'exploitation minière, les loisirs de plein air, les infrastructures de transport, l'hypertrophie des banlieues et la pollution atmosphérique ont des conséquences néfastes sur l'eau, la faune et la flore et les populations montagnardes elles-mêmes. Il existe par ailleurs des possibilités d'améliorer les moyens d'existence des montagnards et l'état de l'environnement, mais elles ne sont pas suffisamment exploitées. Seule une action plus concertée et soutenue dans les années à venir permettra d'obtenir des progrès réels et permanents en ce qui concerne les objectifs définis au chapitre 13.

3. Le présent rapport passe en revue les principaux domaines d'activité où des progrès ont été faits; il examine les lacunes et les facteurs limitatifs de la mise en valeur et de la préservation de zones de montagne et

recense les domaines qui demanderont des efforts soutenus à l'avenir. Il ne s'agit pas d'un inventaire complet. Le rapport n'aborde que certains domaines qui ont été considérés comme prioritaires ou qui illustrent des résultats obtenus à ce jour dans l'application du chapitre 13.

4. Depuis 1992, plusieurs moyens institutionnels ont été mis en place, à différents échelons, en vue de l'application du chapitre 13. De nombreuses manifestations et activités ont eu lieu aux niveaux régional et international et, surtout, on a assisté à une multiplication des initiatives dans les pays montagneux et même de simples villages de montagne. Les pouvoirs publics nationaux, ou même maintenant locaux, font de plus en plus d'efforts pour mettre en valeur les montagnes. Les organisations non gouvernementales jouent aussi un rôle de premier plan dans ce domaine, en menant toute une série d'activités, de la sensibilisation à des initiatives de développement local. Ces interventions sont encore très insuffisantes mais elles sont le signe que la question de la mise en valeur durable des montagnes quitte la sphère purement discursive pour donner lieu à des actions concrètes sur le terrain.

5. Des progrès ont été réalisés, avec un succès variable, dans différents secteurs qui concernent les montagnes, comme le développement rural et la sécurité alimentaire, la protection de la diversité biologique, l'eau, les forêts, le tourisme, le changement climatique, la prévention des catastrophes naturelles, la culture et le savoir traditionnel et les activités de recherche. Les rapports du Secrétaire général à la Commission du développement durable proposaient déjà une description détaillée des progrès dans ces domaines, sur lesquels le présent rapport ne reviendra pas.

## I. Progrès accomplis

6. Pour évaluer les progrès accomplis dans la mise en oeuvre du chapitre 13, il est utile de rappeler les principaux domaines que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a, en 1992, retenus comme fondamentaux dans la mise en valeur durable des montagnes. Il s'agissait notamment : a) d'aider les montagnards à enrayer la dégradation de l'environnement; b) de faire comprendre au monde entier l'importance des montagnes et de constituer des groupes de soutien sur tous les continents; et c) de créer des réseaux regroupant les institutions nationales, régionales et internationales pour parvenir à une mise

en valeur durable des montagnes. Analyser les réalisations dans chacun de ces domaines peut permettre, 10 ans après, d'évaluer les progrès accomplis. En ce qui concerne le premier objectif, les résultats sont médiocres. Quant aux deux autres, les principales initiatives sont décrites ci-dessous.

### **A. Activités de sensibilisation à l'échelle mondiale**

7. La prise de conscience du rôle des montagnes dans l'environnement mondial et de l'importance des biens et services produits par leurs habitants n'est pas encore générale, mais on peut dire que des progrès appréciables ont été réalisés. En elle-même, la décision des gouvernements de consacrer un chapitre aux montagnes dans le texte final de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement constituait un pas important, qui a permis d'attirer l'attention sur les montagnes et les problèmes qui s'y posent et de stimuler le débat sur la question. Grâce à la série de consultations d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, au titre du chapitre 13, entre 1994 et 1996<sup>2</sup>, le problème des montagnes a retenu l'attention au niveau politique, notamment à l'échelle régionale et nationale. Depuis la Conférence, la constitution de groupes pour la préservation des écosystèmes de montagne et l'établissement d'un programme d'action prioritaire ont permis d'atteindre un degré peu habituel de coordination, d'entente et d'efficacité.

8. La décision de l'Assemblée générale, en 1998, de déclarer l'année 2002 Année internationale de la montagne<sup>3</sup>, constitue sans aucun doute la meilleure occasion d'amener le monde entier à prendre conscience de l'importance des montagnes. La proclamation de l'Année internationale de la montagne, coïncidant avec la mise en oeuvre du chapitre 13 d'Action 21, a donné une nouvelle impulsion aux initiatives de préservation des montagnes et a notamment permis d'améliorer les mécanismes politiques, financiers et institutionnels. Le rapport du Secrétaire général (A/55/218) sur l'état d'avancement des préparatifs de l'Année a été soumis à l'Assemblée générale à sa cinquante-cinquième session, qui a adopté, le 20 décembre 2000, la résolution 55/189, où elle demande notamment à tous les acteurs de faire en sorte que l'Année soit un succès en lui apportant un soutien renouvelé et des contributions supplémentaires.

9. De nombreux pays se sont mobilisés et ont lancé des programmes nationaux à l'occasion de l'Année internationale de la montagne, notamment avec la création de comités nationaux, qui s'accompagnent souvent de la mise en place de partenariats et d'une étroite collaboration entre gouvernements, organisations non gouvernementales et organismes privés<sup>4</sup>. Le site Web créé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à l'adresse <[www.mountains2002.org](http://www.mountains2002.org)>, donne plus d'informations sur l'Année, dont on attend avant tout qu'elle soit l'occasion de formuler des stratégies nationales à long terme pour la préservation des montagnes et le lancement de programmes intégrés dans de nombreux pays du monde.

### **B. Création de réseaux**

10. La création de nouveaux réseaux d'information et d'échanges consacrés aux problèmes de la montagne a également permis de mieux faire comprendre l'importance de ces questions et de renforcer les capacités de développement durable des montagnes. Créé en 1995, le Forum de la montagne, a, plus que toute autre instance, aidé à prendre conscience des questions critiques concernant la montagne et encouragé des actions collectives locales. Le Forum offre divers services, notamment des conférences par voie électronique, des listes de sujets de discussion, une bibliothèque et un centre de documentation en ligne, des services d'information aux membres et un calendrier actualisé des manifestations importantes relatives aux montagnes. Le Forum a également joué un rôle de premier plan en soutenant l'institution de l'Année internationale de la montagne. D'autres réseaux sur les montagnes, régionaux et thématiques, ont aussi vu le jour durant cette période et contribué à la mise en oeuvre du chapitre 13. On peut notamment citer le réseau mondial des responsables et chercheurs des zones de montagne protégées (67 pays), sous l'égide de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) et, à l'échelle régionale, l'Association pour les montagnes andines et l'Association pour les montagnes africaines.

11. À la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, la collaboration et la coopération interorganisations aux fins du chapitre 13 se sont renforcées, notamment dans le Groupe interorganisations sur les montagnes, un groupe spécial

informel, auquel participent l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations, et dont les activités sont coordonnées par la FAO. Principal mécanisme institutionnel à donner des conseils pour la mise en oeuvre du chapitre 13, ce groupe a permis de créer de nouvelles coopérations entre les organisations non gouvernementales, les organisations intergouvernementales et les gouvernements. Le groupe a aussi joué un rôle de premier plan en donnant ses conseils pour les préparatifs de l'Année.

### C. Lacunes et obstacles

12. En dépit de progrès notables dans plusieurs domaines de l'application du chapitre 13 décrits plus haut, le nombre d'initiatives nationales ou locales consacrées à la montagne reste insuffisant étant donné l'ampleur de la tâche. En ce qui concerne la mise en oeuvre et le financement adéquat des programmes de terrain dans les régions de montagne, l'impact global de l'application du chapitre 13 risque d'être nul, si l'on ne déploie pas des efforts appréciables pour faire face :

- **Aux contraintes institutionnelles**, notamment à l'échelle nationale, qui retardent la mise au point de méthodes cohérentes et détaillées de valorisation écologiquement rationnelle des montagnes. La plupart des activités de développement des régions montagneuses procèdent toujours d'une démarche sectorielle, alors que les problèmes propres à ces régions sont souvent interdépendants et d'une grande complexité et appellent donc des solutions à long terme qui tiennent compte des corrélations intersectorielles;
- **Au manque d'information et de statistiques sur les montagnes**, qui permettraient aux planificateurs de mieux comprendre la nature particulière des régions montagneuses. Les données collectées dans chaque pays ne font que rarement la distinction entre montagne et plaine, dans la mesure où les circonscriptions qui fournissent des données primaires présentent généralement les deux formes de relief. Le montant des fonds alloués aux zones de montagne en est limité d'autant, puisque le caractère inquiétant de la situation en ce qui concerne notamment la pauvreté, la sécurité alimentaire, les possibilités de revenu et l'équipement dans les montagnes ne trouve pas d'écho dans les statistiques, ce qui permettrait de justifier des investissements plus

importants. Même lorsque des données géographiquement désagrégées sont disponibles, elles donnent rarement lieu à des analyses sur la répartition géographique de la pauvreté et des groupes vulnérables. Ceci tient en partie au manque de critères et d'indicateurs propres aux montagnes, pourtant précieux pour évaluer les progrès accomplis dans la mise en valeur des montagnes et l'influence des différents facteurs (notamment la dynamique de la population, la gestion des ressources et la pauvreté);

- **À l'insuffisance, ces 10 dernières années, des investissements de mise en valeur durable des régions montagneuses**, tant pour les dépenses publiques à l'échelle nationale que pour l'aide publique au développement (APD). La plupart du temps, le financement des activités dans les régions montagneuses reste traditionnel, ce qui aboutit à des initiatives de développement national de portée générale, qui ne prennent pas en compte la spécificité des régions montagneuses et à un traitement des problèmes, comme on l'a vu plus haut, d'un seul point de vue sectoriel. Par ailleurs, le problème des inégalités entre montagne et plaine est toujours aigu, dans la mesure où il n'est pas tenu compte du coût réel des biens et services fournis par les zones de montagne. On constate également des inégalités croissantes entre les régions montagneuses elles-mêmes, au Nord comme au Sud, en raison de l'urbanisation rapide des montagnards. On a mis au point et testé un certain nombre de mécanismes de financement novateurs pour la préservation et la mise en valeur des montagnes, par exemple la conversion de dettes en investissements écologiques et l'exploitation commerciale des bassins hydrographiques, mais il reste encore à les appliquer à grande échelle. Les investissements du secteur privé demeurent très limités dans les régions montagneuses, en dehors de l'exploitation des ressources naturelles.

13. Aider les montagnards à enrayer la dégradation de leur environnement constitue l'enjeu le plus important dans l'application du chapitre 13 dans la mesure où, pour mettre la théorie en pratique à l'échelle nationale, locale et communale, il faut des ressources bien plus importantes qu'à présent. Le rythme et l'étendue des progrès accomplis à ce jour ne peuvent suffire à atteindre efficacement et adéquatement les objectifs

fixés. Certaines expériences méritent d'être soulignées, comme par exemple celle du Mexique qui s'est lancé en 1997 dans un programme de mise en valeur des montagnes prévoyant la participation de tous les acteurs concernés, des initiatives de formation et de renforcement des capacités à tous les niveaux et des activités expérimentales sur le terrain. La Chine a également lancé en 1996 un grand projet de démonstration, à l'échelle nationale et pour une durée de trois ans, sur le développement intégré des montagnes dans 114 comtés de 30 provinces. Des efforts ont également été entrepris dans la région du Fouta-Jalon en Afrique de l'Ouest en vue de la mise en valeur et de la gestion intégrées des ressources des montagnes afin de protéger les ressources en eau, vitales pour de nombreuses populations de la région. Cependant, il est urgent d'agir, de coopérer et d'aider les montagnards pour que leurs conditions de vie s'améliorent vraiment, dans leurs villages et leurs foyers; et pour cela il est essentiel que tous redoublent d'efforts et fassent preuve de détermination dans les 10 ans qui viennent.

## II. Tendances et nouveaux enjeux

### A. Économie et sources de revenus

14. Au regard de l'expérience pratique sur le terrain, il apparaît que les différentes méthodes de mise en valeur des montagnes, notamment celles qui mettent l'accent sur les objectifs de préservation, doivent davantage chercher à améliorer les possibilités économiques et les modes de subsistance des montagnards. Lorsqu'elles ne tiennent pas compte des besoins économiques et financiers des montagnards, la plupart des initiatives de gestion des ressources naturelles et les questions environnementales ne connaissent au mieux qu'un succès modeste. En revanche, lorsque, par exemple, des activités génératrices de revenus s'accompagnent d'efforts de préservation et de mise en valeur des zones de montagne, ces programmes suscitent un plus grand intérêt de la part des communautés locales, qui se sentent motivées et impliquées dans des activités dont elles pourraient sans cela ne pas percevoir l'utilité. Le développement des entreprises locales et des marchés locaux de biens et services est un élément de plus en plus important d'un modèle cohérent de mise en valeur écologiquement rationnelle des zones de montagne.

### B. La participation à l'échelon local

15. Il est également important de veiller à ce que le point de vue des collectivités locales, leurs besoins et leurs problèmes, soient bien pris en compte dans les programmes de mise en valeur des montagnes. Face à la marginalisation politique de la plupart des montagnards, souvent due à leur éloignement des centres de la vie politique, il faut des stratégies de responsabilisation, pour s'assurer qu'ils participent activement à la conception et l'application des programmes de mise en valeur des montagnes. Les politiques de la montagne doivent également tenir compte des façons de voir locales. Et il est particulièrement important de s'assurer que les populations montagnardes disposent de moyens d'existence viables à terme pour satisfaire leurs besoins fondamentaux. La célébration de l'Année internationale de la montagne devrait aboutir à l'adoption d'un certain nombre de politiques nationales de la montagne.

### C. Conflits

16. Les conflits et la guerre constituent toujours un des principaux obstacles au développement humain dans de nombreuses régions montagneuses, qui sont plus que toutes autres le théâtre de conflits sociaux, d'affrontements ethniques, de guerres, en raison de l'intrication de problèmes très complexes, comme par exemple la pauvreté, les tensions ethniques, la lutte entraînée par la rareté des ressources, en particulier l'eau, voire l'isolement géographique qui font de ces zones des sanctuaires pour les groupes armés. Les efforts de conservation et de mise en valeur durable sont souvent compromis par des situations de ce type. Le règlement des conflits devra donc être entrepris en priorité dans les années à venir si l'on veut que les efforts de mise en valeur et de préservation des montagnes du monde soient couronnés de succès et que les populations montagnardes puissent véritablement exercer leurs droits fondamentaux. On attend beaucoup à cet égard des « parcs transfrontières pour la paix ».

### D. Politiques et législations

17. Jusqu'ici, rares sont les pays qui se sont dotés de politiques ou de lois qui traitent expressément de la situation et des problèmes propres aux régions montagneuses et à leurs habitants. Pour appuyer et promouvoir

voir les mesures de mise en valeur durable des montagnes dans les prochaines années, il faudrait élaborer, à l'échelon national et local, de nouvelles législations et de nouvelles politiques, qui, pour être efficaces, devront tenir compte des droits fonciers locaux, préconiser l'imputation intégrale des coûts des biens et des services fournis par les zones montagneuses, assurer une protection adéquate des écosystèmes fragiles et des sites sacrés et préserver les connaissances traditionnelles au moyen de droits de propriété intellectuelle.

### **E. Dangers et risques naturels**

18. Ces dernières années, de nombreuses régions montagneuses partout dans le monde ont été dévastées par des catastrophes naturelles. Inondations, glissements de terrain, avalanches et éruptions volcaniques se sont soldés par d'importantes pertes humaines et les populations montagnardes, surtout dans les pays les plus pauvres, ont été aux prises avec des situations très difficiles, souvent accompagnées de graves perturbations économiques. Il est surtout important de mieux connaître les dangers en montagne, repérer et surveiller les habitants et les villages concernés et mieux gérer les risques, notamment en s'efforçant de prévenir ces catastrophes et en prévoyant des mesures pour en atténuer les conséquences sur la société.

### **F. Interactions entre montagnes et plaines**

19. Les zones montagneuses sont des systèmes ouverts qui entretiennent des relations étroites avec les régions voisines. On est de plus en plus conscient de l'importance et de la complexité des liens qui unissent ces zones aux plaines. Ces interactions sont à multiples formes et comportent des aspects non seulement écologiques, mais aussi économiques, sociaux et politiques. Ces dernières années, si on a acquis une vaste expérience des aspects écologiques, on a en revanche négligé les autres aspects. Il faudrait faire un effort considérable pour mieux comprendre ces liens, notamment en prêtant attention aux échanges entre montagnes et plaines, à la sauvegarde du patrimoine naturel par les montagnards et au partage équitable des bénéfices tirés de l'exploitation des sols par des tiers. Ces efforts devraient en fin de compte aboutir à une meilleure défense des droits et des chances des montagnards. Il faut également plus aider les groupes chargés de la gestion des bassins versants, à différentes échelles et faciliter

la formulation de politiques cohérentes de gestion des bassins hydrographiques.

### **G. Activités de recherche**

20. Mieux connaître l'écologie et les modes de mise en valeur des écosystèmes de montagne est l'un des principaux objectifs du programme d'action adopté au titre du chapitre 13. Étant donné la complexité des corrélations caractérisant les zones montagneuses, il est fondamental de mieux comprendre les différents processus et interactions en jeu dans les écosystèmes de montagne pour prendre les bonnes décisions de gestion des ressources et de développement humain. Certes, le financement de l'ensemble des activités de recherche consacrées aux zones montagneuses est insuffisant, mais il est d'ores et déjà possible de réorienter les recherches effectuées dans toute une série de secteurs afin qu'elles traitent plus spécifiquement des problèmes des régions montagneuses. On pourrait ainsi mieux profiter à peu de frais des recherches en cours.

### **H. Culture et savoir traditionnel**

21. Reconnue dans le monde entier, la richesse des cultures et traditions des régions montagneuses contribue à la diversité des paysages et des biens et services qu'elles produisent. Il est fondamental de s'employer, dans le cadre des initiatives de mise en valeur durable des montagnes, à préserver l'identité culturelle des montagnards tout en favorisant la croissance économique et l'adoption de modes de vie plus modernes, d'autant que les montagnards sont de plus en plus au contact des étrangers. La diversité culturelle et les modes de vie traditionnels, qui sont parmi les principales raisons qui amènent les touristes à aller en montagne, peuvent eux aussi, par le canal du tourisme, favoriser la croissance économique. Cependant, il faut suivre une démarche équilibrée et prudente en développant l'énorme potentiel du tourisme de montagne afin d'éviter qu'il ait des conséquences négatives sur les montagnards et leur environnement<sup>5</sup>.

## **III. Conclusions**

22. Depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, des progrès appréciables ont été accomplis dans la mise en oeuvre du

chapitre 13. Au Nord comme au Sud, dans de nombreuses régions montagneuses, on a suivi une démarche équilibrée, tenant compte à la fois des besoins relatifs au développement humain et des préoccupations environnementales. La lenteur des progrès et l'insuffisance, dans l'ensemble, des efforts déployés, tant d'un point de vue politique que financier, ne laissent pas d'être préoccupantes. L'efficacité des mesures prises dans plusieurs domaines permet cependant d'espérer que l'on parviendra à améliorer les moyens d'existence des montagnards et l'état de l'environnement dans les montagnes. La défense des montagnes, s'appuyant sur des mécanismes novateurs de collaboration, a notamment amené les particuliers et associations les plus divers à s'unir pour résoudre les nombreux problèmes propres aux régions montagneuses. En soutenant et renforçant cette collaboration, il est possible d'améliorer l'effet des mesures qui sont prises et de fixer des objectifs plus audacieux.

#### 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.I.VIII et rectificatif), résolution 1, annexe II.
- <sup>2</sup> Notamment les consultations intergouvernementales régionales qui ont été organisées en Asie (1994), en Amérique latine (1995), en Europe (1996) et en Afrique (1996). Par ailleurs, des consultations entre organisations non gouvernementales se sont déroulées à l'échelle mondiale (Lima, Pérou, 1994) et régionale (Europe, 1996).
- <sup>3</sup> Résolution 53/24 de l'Assemblée générale, en date du 10 novembre 1998. C'est le Kirghizistan qui a lancé cette initiative en 1996.
- <sup>4</sup> En réponse à un questionnaire envoyé à 180 pays par le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), organisme responsable de l'Année internationale de la montagne, de nombreux gouvernements ont donné des renseignements sur l'état de leurs régions montagneuses et les efforts qu'ils déploient pour leur mise en valeur durable.
- <sup>5</sup> L'année 2002 a également été proclamée Année internationale de l'écotourisme (voir la résolution 53/200 de l'Assemblée générale).