

ADAPTATION
AT ALTITUDE



Union interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

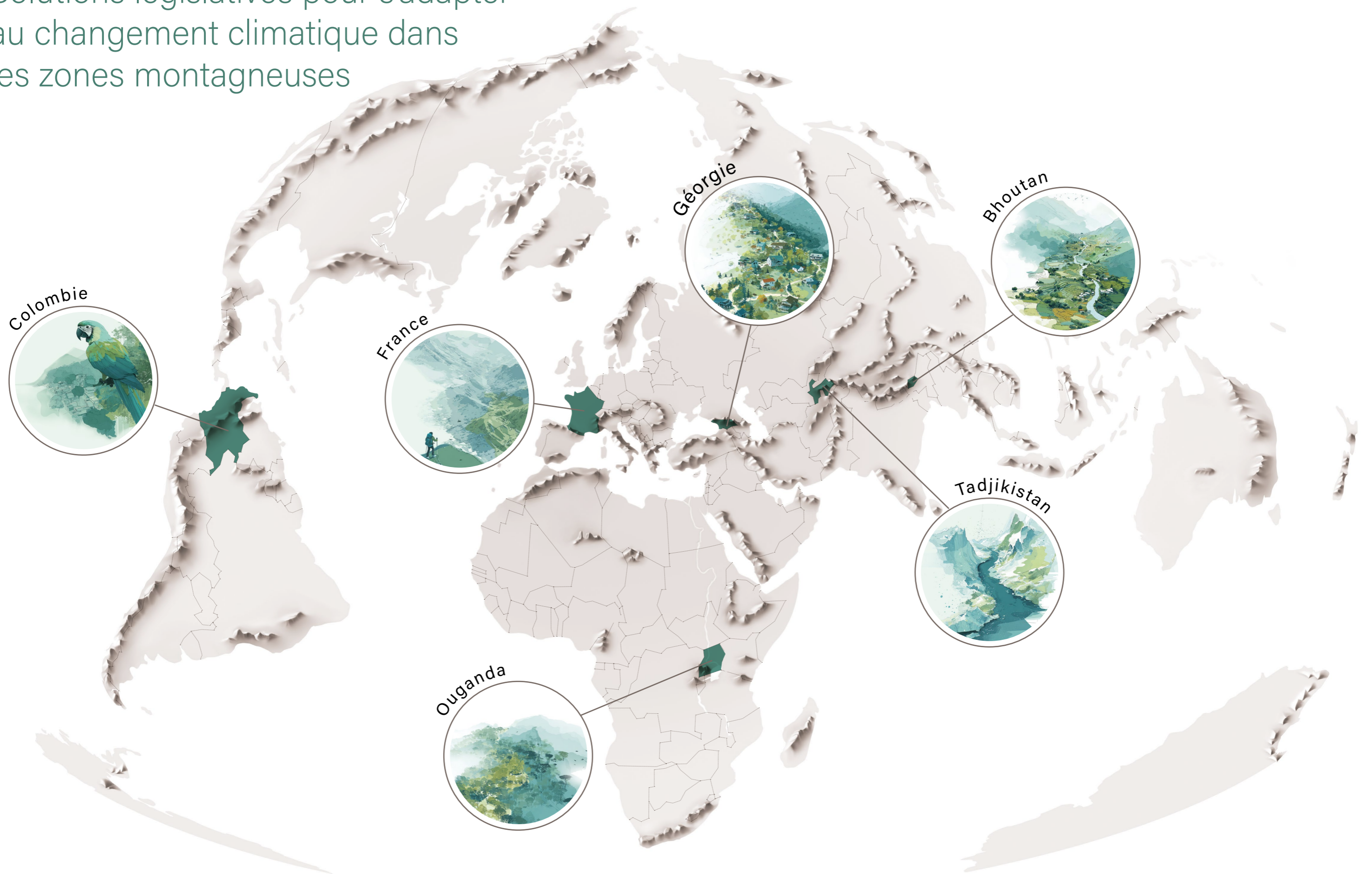
Faire face aux changements climatiques en montagne

Solutions juridiques adoptées dans différents pays

Les zones de montagne abritent 1,2 milliard de personnes, concentrent 30 % des principales zones de biodiversité de la planète et fournissent de l'eau douce à la moitié de la population mondiale. Mais elles sont également menacées par les changements climatiques, lesquels entraînent la fonte des glaciers, accroissent les risques naturels et modifient les régimes de précipitations, ce qui a des répercussions sur l'approvisionnement alimentaire ainsi que sur la santé et la sécurité en général. À mesure que ces défis prennent de l'ampleur, il devient de plus en plus nécessaire de protéger ces environnements naturels et les populations qui y vivent. Les parlementaires peuvent agir de différentes manières, notamment en proposant des textes législatifs qui répondent aux besoins pressants des zones de montagne face aux changements climatiques. Les instruments juridiques offrent davantage de moyens d'action pour lutter contre les changements climatiques que les solutions techniques, d'où l'importance de l'action parlementaire. La présente note passe en revue des lois adoptées dans différents pays et qui peuvent servir d'exemple pour élaborer de nouvelles politiques efficaces face aux changements climatiques.



Solutions législatives pour s'adapter au changement climatique dans les zones montagneuses



Études de cas

Bhoutan

loi sur l'eau, 2011

Résumé

La loi sur l'eau a établi un cadre juridique visant à préserver et à gérer les ressources en eau dans l'ensemble du pays en appliquant une approche viable sur le plan économique, équitable sur le plan social et durable du point de vue écologique.

Personnes pouvant être intéressés par cette loi : parlementaires qui souhaitent encadrer l'évolution de la disponibilité des ressources en eau selon des principes d'équité et de durabilité.

Principales dispositions

Cette loi a instauré des exigences relatives à l'utilisation de l'eau (pour la consommation et l'irrigation, ainsi que pour les forêts et les zones humides), tout en prévoyant que les dépenses pour la conservation des bassins versants doivent être partagées entre les habitants en amont et les utilisateurs en aval. La loi sur l'eau a également créé une autorité indépendante chargée de mettre en œuvre le texte, ainsi que des comités de bassin fluvial ayant pour mission d'appuyer le contrôle, la planification et la réglementation. Elle a en outre ouvert la voie au Plan national de gestion intégrée des ressources en eau, lequel a contribué à répondre aux préoccupations concernant les pénuries locales d'eau, les plans de gestion des bassins fluviaux, les ateliers des parties prenantes visant à harmoniser les tarifs de l'eau, ainsi qu'un projet financé par le Fonds pour l'environnement mondial consacré au renforcement de la résilience climatique dans le secteur de l'eau.

Processus législatif et mise en œuvre

La loi sur l'eau a été présentée en 2010 et a été officiellement adoptée par le Parlement en 2011. Le texte a fait l'objet d'un examen rigoureux par le Parlement et a nécessité 57 amendements ainsi qu'un renvoi devant une commission mixte afin de concilier les divergences entre les chambres. Certaines parties prenantes locales ont également exprimé leur préoccupation au sujet de la loi, notamment en ce qui concerne la préservation du droit à l'eau pour tous les citoyens. Le texte a finalement été adopté grâce à un soutien multipartite fondé sur l'idée de gouvernance et de conservation de l'eau, à l'apport d'experts issus de différents ministères et parties prenantes, ainsi qu'à un appui institutionnel favorable à la clarification de la réglementation des ressources en eau.

Enjeu :

Baisse de la disponibilité hydrique issue des cours d'eau de montagne

Soixante-huit pour cent des zones agricoles irriguées en plaine dépendent des apports essentiels issus du ruissellement des montagnes.

Les montagnes fournissent de l'eau douce à plus de la moitié de la population mondiale.



En savoir plus

Colombie

loi n° 1930 sur les páramos, 2018

Résumé

Le páramo, écosystème humide tropical andin unique en son genre, est essentiel pour la biodiversité, l'approvisionnement en eau et l'agriculture en Colombie. La loi n° 1930 vise à établir des lignes directrices pour la préservation, la restauration et l'exploitation durable des páramos, ainsi que pour leur utilisation en tant qu'outils de production de connaissances.

Personnes pouvant être intéressés par cette loi : parlementaires de pays disposant d'écosystèmes naturels qui ne bénéficient pas du statut de zone protégée, ou qui entrent en conflit avec d'autres activités économiques.

Principales dispositions

La loi s'inscrit dans le prolongement de l'interdiction des activités minières dans les páramos décidée en 2011. Elle a apporté des solutions aux conflits avec la politique existante en établissant un cadre juridique et financier à long terme pour la gestion des écosystèmes. La loi maintient l'interdiction de toutes les activités minières et instaure des lignes directrices en matière d'agriculture durable.

Processus législatif et mise en œuvre

L'adoption de la loi a marqué une étape importante vers la protection des écosystèmes de páramo en Colombie, reflétant une reconnaissance accrue de leur valeur écologique. Malgré les difficultés rencontrées durant le processus, notamment en raison du poids économique de l'exploitation minière en tant que source de recettes, d'emplois et de développement national, la loi a finalement été adoptée grâce à un important soutien populaire et aux efforts déployés par les organisations de protection de l'environnement pour mettre fin à l'expansion minière. Dans la pratique, la loi a fourni un cadre juridique efficace pour réduire les contrats miniers dans les zones de páramo.

Enjeu :

Préservation des écosystèmes

Les montagnes abritent 25 des 34 régions névralgiques de la biodiversité mondiale, lesquelles sont menacées par l'extraction des ressources, l'exploitation minière et les pratiques agricoles non durables.



En savoir plus

Tadjikistan

loi n° 2026 sur la protection des glaciers, 2024

Résumé

La loi sur la protection des glaciers établit une politique publique en la matière et reconnaît l'importance des glaciers du point de vue juridique, économique et organisationnel.

Personnes pouvant être intéressés par cette loi : parlementaires de pays disposant de glaciers et souhaitant les protéger de manière globale.

Principales dispositions

Dans la loi, les glaciers sont définis comme propriété de l'État, et il incombe dès lors à ce dernier de les protéger. Le texte précise en outre les modalités de leur préservation, notamment par le renforcement du suivi, l'élaboration d'une politique étatique, l'établissement de normes et de règlements techniques, la limitation des activités dans les zones glaciaires et d'autres mesures spécifiques. Il s'agit notamment de renforcer les capacités des institutions scientifiques pour qu'elles puissent mener des recherches sur les glaciers en tenant compte des effets des changements climatiques. La loi désigne clairement les organes responsables de ces travaux et permet ainsi aux institutions scientifiques de structurer et de rationaliser leurs activités en s'appuyant sur un mandat clair défini par les pouvoirs publics. Après l'adoption de la loi, le Fonds pour la protection des glaciers a également été créé afin de mener à bien les travaux susmentionnés.

Processus législatif et mise en œuvre

Étant donné qu'aucune loi n'avait encore été adoptée concernant la protection des glaciers, la nécessité d'une telle loi au Tadjikistan n'était pas évidente au départ. Mais les parlementaires ont perçu la cohérence de cette loi avec les priorités nationales en matière d'eau et de production d'énergie, ce qui a permis de présenter le texte comme une occasion singulière de créer un précédent.

Enjeu :

Préservation des glaciers face aux changements climatiques

D'après les estimations, la grande majorité des glaciers tropicaux et de basse altitude devraient disparaître d'ici 2100 en raison du réchauffement climatique, ce qui mettrait en péril l'approvisionnement mondial en eau et de nombreux écosystèmes.



En savoir plus

Géorgie

loi nationale sur le développement des régions de haute montagne (n° 4036-RS), 2015

Résumé

Cette loi vise à remédier aux problèmes socio-économiques des habitants des montagnes en leur accordant des aides financières destinées à améliorer leur bien-être, à élever leur niveau de vie, à promouvoir l'emploi et, indirectement, à prévenir l'exode.

Personnes pouvant être intéressés par cette loi : parlementaires de pays comptant des populations vivant en zones de montagne susceptibles de subir des difficultés économiques et les effets des changements climatiques.

Principales dispositions

Reconnaissant que les difficultés socio-économiques auxquelles sont confrontées les populations vivant en zones de montagne entraînent un exode et un alourdissement de la charge financière des résidents, la loi vise à remédier directement à ces difficultés par l'octroi de revenus complémentaires. Les résidents permanents des zones de montagne perçoivent des compléments de revenus et 50 % du coût de l'électricité leur est remboursé. D'autres compléments de revenus sont accordés au personnel médical, aux enseignants et aux entraîneurs sportifs, ainsi qu'aux familles avec enfants et aux personnes parvenues à l'âge de la retraite (supplément de 20 % à la pension versée par l'État).

Processus législatif et mise en œuvre

Cette loi s'inscrit dans le cadre d'une stratégie globale et d'un plan d'action pour le peuplement des zones de haute montagne, visant à améliorer les conditions de vie et de travail et à promouvoir le développement socio-économique. Elle est l'outil qui permet de mettre en œuvre ces objectifs en faveur des communautés socialement et économiquement vulnérables et contribue à renforcer le développement des zones de montagne et du pays en général. La loi a été complétée par d'autres dispositifs ciblés, notamment des règlements destinés à encourager l'entrepreneuriat et le tourisme ainsi que le Code forestier géorgien, qui répondent à d'autres problématiques spécifiques et viennent renforcer la législation.

Enjeu :

Manque d'opportunités économiques et d'infrastructures, et difficultés qui entravent le développement durable pour les populations de montagne

346 millions de personnes vivant en milieu rural dans des zones de montagne sont vulnérables à l'insécurité alimentaire.



En savoir plus

Ouganda

loi nationale sur l'environnement, 2019

Résumé

Cette loi nationale sur l'environnement de 2019 établit un cadre juridique pour les questions environnementales, notamment les changements climatiques. Elle confie à une autorité la mission de déterminer les zones de montagne exposées à un risque de dégradation environnementale et désigne en conséquence un organisme responsable de la restauration ou du reboisement. Elle prévoit en outre des lignes directrices relatives aux pratiques d'utilisation durable des terres dans les zones vallonnées.

Personnes pouvant être intéressés par cette loi : parlementaires souhaitant intégrer dans des politiques environnementales des plans de gestion spécifiques aux zones de montagne.

Principales dispositions

Bien que la loi porte de manière générale sur la gestion de l'environnement en Ouganda, elle comporte trois sections prévoyant des dispositions spécifiques pour la gestion durable des zones de montagne. Ces sections concernent l'identification des zones à risque, l'obligation de désigner un organisme responsable de la restauration, du reboisement et de l'afforestation, ainsi que la nécessité d'établir des lignes directrices relatives aux pratiques d'utilisation durable des terres.

Processus législatif et mise en œuvre

La loi prévoit des dispositions spécifiques pour mettre en œuvre les sections relatives aux zones de montagne, mais n'intègre pas pleinement des mesures destinées à faire face aux effets des changements climatiques.

Enjeu :

Dégradation de l'environnement dans les forêts de montagne



Les montagnes fournissent des services écosystémiques essentiels, notamment la régulation de l'eau, le stockage du carbone et des habitats pour une biodiversité et une agrobiodiversité d'une richesse exceptionnelle.

Les perturbations de ces systèmes menacent la santé des écosystèmes et le bien-être de millions de personnes qui dépendent des montagnes pour l'eau, l'alimentation, l'énergie et leur identité culturelle.



En savoir plus

France

loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne et loi n° 2016-1888 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 2016

Résumé

Cette loi désigne les montagnes comme des zones d'intérêt national et vise à limiter la construction en zone de montagne, à préserver les terres agricoles, à protéger les masses d'eau et à concilier le développement du tourisme avec les intérêts locaux et la vulnérabilité du territoire aux changements climatiques.

Personnes pouvant être intéressés par cette loi : parlementaires de pays disposant d'activités touristiques en zone de montagne et souhaitant concilier développement économique et préservation.

Principales dispositions

La loi n° 85-30 a été la première loi territoriale relative à la montagne en France. Elle a instauré un droit à l'adaptation réglementaire et a ouvert la voie à des politiques spécifiques pour les massifs montagneux. À ce titre, elle est à l'origine de nombreuses mesures législatives et réglementaires relatives à l'urbanisme, au tourisme, à l'agriculture, à la prévention des risques, aux services publics, à la fiscalité et au statut des travailleurs saisonniers.

Processus législatif et mise en œuvre

L'adoption de cette loi a nécessité de trouver un équilibre entre l'égalité de traitement des différents territoires français et la prise en compte des différences légitimes liées aux problématiques rencontrées. En outre, l'intégration des besoins spécifiques à la montagne dans les politiques sectorielles a représenté un défi important. La loi est principalement mise en œuvre au moyen de politiques de montagne qui reposent sur une gouvernance participative associant parlementaires, représentants locaux et organisations non gouvernementales au sein du comité compétent pour l'aménagement, le développement et la protection de chaque massif, lesquels sont représentés au sein du Conseil national de la montagne. Il existe pour chaque massif des schémas spécifiques d'aménagement et de développement ainsi que des plans d'adaptation aux changements climatiques, assortis de programmes de financement combinant des fonds nationaux et régionaux. La loi désigne également des services de l'État, comme un préfet coordonnateur de massif et des commissions de massif.

Enjeu :

Concilier développement économique et préservation dans les zones de montagne

La diminution du manteau neigeux entraînera des conséquences négatives pour le tourisme hivernal, mais les zones de montagne pourraient connaître une augmentation des opportunités liées au tourisme estival.



En savoir plus

Ces lois offrent un aperçu succinct des mesures législatives adoptées pour soutenir les écosystèmes de montagne et les populations concernées face aux changements climatiques. Les exemples présentés portent sur différents secteurs. Ils visent à fournir des ressources afin de poursuivre l'action parlementaire dans tous les pays dotés de zones de montagne, de manière à protéger les écosystèmes de montagne et à soutenir les populations qui y vivent. Pour de plus amples ressources sur les changements climatiques dans les zones de montagne et les mesures que peuvent prendre les parlementaires, vous pouvez consulter le bulletin thématique de l'UIP intitulé [Faire face aux changements climatiques en montagne : opportunités d'action pour les parlementaires](#).

La présente note a été élaborée en collaboration avec l'UIP et le programme Adaptation en altitude de la Direction du développement et de la coopération (Suisse). Ce programme fournit aux responsables politiques des orientations sur les risques auxquels sont confrontées les populations vivant en montagne, et collabore avec l'UIP afin que les parlementaires aient accès à des ressources pour soutenir l'adaptation dans leur pays.

Les études de cas ont été élaborées en collaboration avec des contributeurs des pays mentionnés (Kayumov Abdulhamid, Mariam Devidze, Nicolas Gouvernel, Carlos Sarmiento). Nous souhaitons également remercier les parlements qui ont apporté de précieuses contributions à la présente note.

Auteur : Alex Mackey (Zoï Environment Network)

Contributeurs : Karlee Johnson (Union interparlementaire), Johanna Zwahlen, Otto Simonet (Zoï Environment Network)

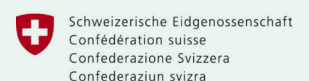
Conception graphique : Carlyne Daniel (Zoï Environment Network)

Traduction : Pierre Covos



Union interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

With financial contribution of



Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC