



“L’homme et les zones humides: un lien vital”
7e Session de la Conférence des Parties contractantes à la
Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971),
San José, Costa Rica, 10 au 18 mai 1999

Séance technique III:

Participation de la population, à tous les niveaux, à la conservation et à l’utilisation rationnelle des zones humides

Document 3

Mesures d’incitation visant à promouvoir l’application du principe d’utilisation rationnelle de la Convention de Ramsar

Préparé par

Andrea Bagri et Frank Vorhies

Services économiques de l’UICN

economics@hq.iucn.org

§1. Vue d’ensemble

1. Depuis que la “diversité biologique” a été communément admise non seulement comme un concept scientifique mais aussi comme une priorité politique, nous assistons, dans le monde entier, à un engagement grandissant vis-à-vis des trois objectifs centraux de la politique relative à la diversité biologique: conservation de l’intégrité et de la diversité de la nature, utilisation durable des ressources naturelles, et partage équitable des avantages et des coûts de la conservation et de l’utilisation durable. Ces objectifs se reflètent de plus en plus dans les programmes de travail des conventions en rapport avec la diversité biologique, y compris la Convention de Ramsar sur les zones humides.
2. Les mesures d’incitation sont des outils particulièrement importants pour l’application des conventions en rapport avec la diversité biologique. Le présent document commence par introduire le concept des mesures d’incitation. Il résume ensuite l’élaboration récente d’un programme de travail sur des mesures d’incitation au titre de la Convention sur la diversité biologique, se référant au travail potentiel réalisé dans le cadre de la Convention sur le commerce des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction (CITES). Le chapitre suivant étudie les mesures d’incitation dans le contexte de la Convention de Ramsar et le chapitre final propose des éléments pour un programme de travail de la Convention de Ramsar sur les mesures d’incitation. Ce document s’appuie également sur un dossier d’information consacré sur “Les mesures d’incitation et la Convention de Ramsar” disponible sur le site <http://economics.iucn.org/kits-04-00.htm>

§2. Une introduction aux mesures d’incitation

3. Le concept de “mesures d'incitation” appliquées à la conservation de la diversité biologique existe depuis un certain temps déjà dans la littérature. Dans l'ouvrage publié en 1988 par l'UICN et intitulé *Economics and Biological Diversity: Developing and Using Economic Incentives to Conserve Biological Resources*, Jeffrey McNeely définit les mesures d'incitation de la manière suivante:

toute incitation visant spécifiquement à inciter ou à motiver des gouvernements, des populations locales et des organisations internationales à conserver la diversité biologique. Les incitations servent à détourner des ressources comme la terre, le capital et le travail au profit de la conservation des ressources biologiques, ainsi qu'à faciliter la participation de certains groupes ou agents à des travaux qui bénéficieront à ces ressources.

4. Il faut savoir que Jeff McNeely a aussi souligné la nécessité de mettre l'accent sur les ‘incitations perverses’ qui induisent un comportement préjudiciable à la diversité biologique.
5. En 1992, comme l'explique plus en détail le paragraphe §3, le concept de “mesures d'incitation” a été intégré dans l'Action 21 et, plus pertinemment, dans la Convention sur la diversité biologique. Le document de base sur les mesures d'incitation présenté à ce sujet aux premières délibérations de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, intitulé “Partager l'expérience en matière de mesures d'incitation pour la conservation et l'utilisation durable” (PNUE/CDB/COP/3/24), se fondait sur une étude de la littérature théorique ainsi que sur un grand nombre d'études de cas. Conformément à l'approche adoptée par la Convention sur la diversité biologique, il intégrait une dimension sociale dans son explication des mesures d'incitation:

Les incitations sont des possibilités et des contraintes qui influencent le comportement des individus et des organisations au sein d'une société. Les incitations à la gestion de la diversité biologique proviennent d'une interaction complète des lois, des politiques, des droits de propriété, des conventions sociales, des normes culturelles et des niveaux de conformité d'une société. Les décisions des individus et des organisations concernant la diversité biologique et ses composantes résultent de l'environnement à multiples facettes et uniques de chaque société. Les incitations découlent de toute une gamme de faits de société et non pas d'une seule mesure.

Une mesure d'incitation est une incitation spécifique visant à influencer les organes gouvernementaux, le monde des affaires, les organisations non gouvernementales ou les communautés locales à conserver la diversité biologique ou à utiliser ses composantes de façon durable. Les mesures d'incitation revêtent généralement la forme d'une nouvelle politique, d'une nouvelle loi, ou d'un nouveau programme économique ou social. Toutefois, une mesure d'incitation unique fonctionne à l'intérieur d'un vaste ensemble d'incitations qui régissent le comportement humain, et son efficacité dépend du soutien du milieu socio-économique ambiant.

6. Un thème important du document de base de la Convention sur la diversité biologique est le fait que “les incitations qui régissent l'utilisation de la diversité biologique et de ses composantes sont produites par l'environnement institutionnel de la société”. Cette approche institutionnelle s'articule autour de trois composantes interactives:
 - Les *contraintes formelles* sont les instruments écrits qui offrent un cadre juridiquement contraignant aux activités économiques et sociales d'une société. Ces contraintes peuvent être séparées en lois, politiques gouvernementales (y compris les mesures économiques) et droits de propriété.
 - Les *contraintes sociales* sont des règles non écrites qui régissent le comportement humain quotidien dans les échanges économiques et sociaux. Les normes culturelles, les conventions sociales, les mœurs, l'étiquette, les traditions et les tabous sont autant de contraintes sociales qui proviennent de systèmes de croyances. La conformité aux contraintes sociales se fait par convention et non par des biais juridiques. L'objet des contraintes sociales est de réduire l'incertitude de l'homme en rendant le comportement humain plus prévisible.
 - La *conformité* est la mesure dans laquelle des individus et des organisations respectent les contraintes existantes, tant formelles que sociales, et y adhèrent. La mesure dans laquelle les individus et les organisations d'une société se conforment aux contraintes formelles et sociales est déterminée par leurs niveaux relatifs d'application. Chaque type de contrainte possède un mécanisme distinct de suivi et de conformité”.
7. La réussite de la conception et de l'application des mesures d'incitation requiert une approche institutionnelle prenant en considération l'interaction complexe des contraintes formelles, des contraintes sociales et de la conformité. En d'autres termes, pour qu'une mesure d'incitation soit efficace, elle doit avoir un sens économique, un sens social, un sens culturel, un sens juridique, un sens d'application et bien entendu un sens biologique. Cela signifie qu'une mesure ou un ensemble de mesures ne convient pas forcément à toutes les situations.. Ainsi, “le diagnostic des possibilités de concevoir et d'appliquer des mesures d'incitation qui soient économiquement et socialement rationnelles passe par une évaluation intégrale de l'environnement institutionnel d'un pays, étant donné la nature interactive des trois composantes”.
8. Ce document fait également plusieurs recommandations qui ont été prises en compte ultérieurement dans les décisions prises par les Parties à la Convention sur la diversité biologique concernant les mesures d'incitation, à savoir:
 - Envisager l'adoption d'une approche institutionnelle;
 - Entreprendre une étude des incitations institutionnelles existantes;
 - Mettre au point des études d'impact sur la diversité biologique;
 - Partager l'informations et des études de cas;
 - Renforcer les capacités nationales nécessaires à l'utilisation de mesures économiques et d'incitation en tant qu'instrument pour la gestion de la diversité biologique.

9. Dans un document publié par l'OCDE en 1996, intitulé, "Mixing Instruments and Institutional Arrangements for Optimal Biodiversity Conservation," (Combiner les des instruments et les dispositions institutionnelles pour optimiser la conservation de la diversité biologique), Mike Young fait une remarque importante:

Dans la grande majorité des cas, et compte tenu de ses objectifs multiples, la conservation de la diversité biologique sera plus efficace si elle recourt à une combinaison d'instruments et de mécanismes.

10. Cela signifie que les dirigeants devraient adopter une approche mixte lorsqu'ils appliquent des mesures d'incitation à la diversité biologique reflétant les circonstances particulières de leur pays.
11. Ce document présente également un tableau utile des catégories d'instruments ou de mesures applicables à la conservation et à l'utilisation durable des ressources biologiques:

Politique fiscale	Application	Mécanismes institutionnels
Frais	Obligations et dépôts	Information
Programmes financiers	Réglementations	Mécanismes de levier
Droits de propriété	Systèmes d'accréditation	Indemnités
Baux & quotas	Responsabilisation	

12. Chaque catégorie recouvre plusieurs instruments. Par exemple, dans la rubrique "Frais", on trouve les taxes touristiques, les taxes d'entrée, les redevances et les droits d'utilisation. Sous "Droits de propriété", les quotas commercialisables, les actions de pêche, les droits de mise en valeur, les servitudes et les pactes. Sous "Responsabilisation", les droits des tiers de contester les décisions, les droits d'accès à l'information, et la cogestion. Pour obtenir des informations complémentaires sur les types de mesures d'incitation et leurs utilisations, veuillez consulter le document disponible sur <http://economics.iucn.org/kits-04-00.htm>.

§3. Les mesures d'incitation inscrites à l'ordre du jour de la diversité biologique

13. Ce chapitre présente brièvement les progrès réalisés au titre des mesures d'incitation de la Convention sur la diversité biologique. Il passe en revue les Articles qui se réfèrent aux mesures d'incitation et étudie les principales recommandations et décisions de la Convention sur la diversité biologique qui ont conduit aux dernières décisions sur les mesures d'incitation prises à la 4^e Conférence des Parties contractantes (COP4). Ce chapitre ne vise pas à faire une étude exhaustive mais plutôt à démontrer l'importance grandissante des mesures d'incitation en tant qu'instrument de la politique applicable à diversité biologique, ainsi qu'à mettre en relief les principales décisions intéressant la Convention de Ramsar.

§3.1 La Convention sur la diversité biologique et les mesures d'incitation

14. A la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue en 1992, la communauté mondiale a adopté Action 21, qui au chapitre 15 traite de la diversité biologique et de la Convention sur la diversité biologique. Ce chapitre souligne la nécessité de "prendre les mesures d'incitation qui conviennent -- économiques, sociales et autres -- pour

encourager la préservation de la diversité biologique et une exploitation non déprédatrice de la biosphère...". A la CNUED également, 150 Etats ont signé la Convention sur la diversité biologique qui, à ce jour, a été ratifiée par plus de 170 Parties.

15. L'Article 11 de la Convention sur la diversité biologique revêt une importance particulière pour Ramsar, en demandant que chaque Partie contractante adopte, "dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra, des mesures économiquement et socialement rationnelles incitant à conserver et à utiliser durablement les éléments constitutifs de la diversité biologique".
16. Deux autres articles mettent l'accent sur les mesures d'incitation. L'Article 20 demande que chaque Partie contractante "s'engage à fournir, en fonction de ses moyens, un appui et des avantages financiers en ce qui concerne les activités nationales tendant à la réalisation des objectifs de la présente convention, conformément à ses plans, priorités et programmes nationaux". L'Article 7 demande que chaque Partie contractante "identifie les processus et catégories d'activités qui ont ou risquent d'avoir une influence défavorable sensible sur la conservation et l'utilisation de la diversité biologique", au nombre desquels figurent les incitations "perverses" comme nous l'avons déjà mentionné plus haut.
17. Les mesures d'incitation jouent également un rôle clé dans la mise en œuvre de la plupart des engagements découlant de la Convention sur la diversité biologique, notamment l'Article 6 intitulé "Mesures générales en vue de la conservation et de l'utilisation durable", l'Article 8 "Conservation in-situ", l'Article 10 "Utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique", l'Article 14 "Etude d'impact et réduction des effets nocifs", l'Article 15 "Accès aux ressources génétiques", et l'Article 16 "Accès à la technologie et transfert de technologie". Nombre de ces engagements, notamment la conservation in-situ, l'utilisation durable et l'étude d'impact – ainsi que les programmes de travail associés, au niveau de la Conférence des Parties et au niveau national, intéressent tout particulièrement la Convention de Ramsar.

3.2 Les mesures d'incitation dans le processus de la Convention sur la diversité biologique

18. Étant donné que les mesures d'incitation sont des instruments de politique d'intérêt commun, elles constituent, explicitement ou implicitement, un thème dominant dans la plupart des délibérations de la Convention sur la diversité biologique. Ce chapitre se limite à un examen des décisions clés de Conférences des Parties contractantes à la Convention sur la diversité biologique concernant les mesures d'incitation.

§3.2.1 Les mesures d'incitation durant les premières sessions des Conférences des Parties contractantes et de l'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques de la Convention sur la diversité biologique

19. La COP1 a inscrit les mesures d'incitation à l'ordre du jour de la COP3. La première réunion de l'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBS'TTA1) a abordé la question des incitations perverses pour la première fois. Il a pris acte des préoccupations concernant les subventions qui entraînent un surcapacité de la pêche. A la COP2, l'Article 11 a été mentionné dans la décision sur la diversité biologique marine et côtière, également connue sous le nom de Mandat de Djakarta qui stipule que: "il conviendrait tout

particulièrement d'examiner les diverses subventions existantes à la lumière de l'Article 11, qui porte sur les mesures d'incitation économiquement et socialement rationnelles”.

20. C'est à la SBSTTA2, en septembre 1996, que l'on a commencé à s'intéresser sérieusement aux mesures d'incitation. Dans la cadre d'une recommandation sur l'évaluation économique, cette réunion a conseillé la Conférence des Parties:

que, bien que des informations supplémentaires soient encore nécessaires sur les valeurs économiques, ce manque d'information ne doit pas retarder l'application de mesures rationnelles sur le plan économique et social qui serviront d'incitation à la gestion durable de la diversité biologique. A cet égard, la prise en compte des incitations ayant des effets pervers sur la diversité biologique et ses éléments constitutifs devrait être considérée comme une priorité importante.

21. On relèvera que cette recommandation reconnaît le lien entre l'évaluation et les incitations. La SBSTTA2 a également recommandé à la Conférence des Parties “dans son examen des mesures d'incitation à sa troisième session, de souligner l'importance de la définition de mesures d'incitation bien ciblées à l'échelon local, des méthodes participatives pour la conception de nouvelles mesures, et du renforcement des capacités”.

§3.2.2 Les mesures d'incitation à la COP3 et au SBSTTA3

22. A la COP3 tenue novembre 1996, les mesures d'incitation figuraient pour la première fois comme un point de l'ordre du jour, et ont aussi été abordées dans le cadre d'autres sujets inscrits à l'ordre du jour. La Décision III/18 établit les premiers éléments d'un programme de travail sur les mesures d'incitation. Les éléments suivants de cette décision revêtent un intérêt tout particulier pour la Convention de Ramsar:

Notant que les communautés locales et autochtones et le secteur privé ont un rôle important à jouer dans la conception et l'application de mesures d'incitation,

Encourage les Parties à examiner leurs législations et politiques économiques en vigueur afin de recenser les incitations utiles à la conservation et à l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique et d'en favoriser l'application, en soulignant qu'il importe de prendre des mesures appropriées lorsque les incitations menacent la diversité biologique;

Encourage les Parties à faire en sorte que les plans, politiques et programmes et d'autres dispositifs pertinents, comme les systèmes de comptabilité nationale et les stratégies d'investissement, prennent en compte la valeur commerciale et non commerciale attribuée à la diversité biologique;

Encourage les Parties à mettre au point des programmes de formation et de renforcement des capacités afin de donner effet aux mesures d'incitation et de favoriser les initiatives du secteur privé;

Encourage les Parties à intégrer la prise en compte de la diversité biologique aux études d'impact, conformément à l'article 14 de la Convention, comme première étape dans la voie de la conception et de l'application des mesures d'incitation;

Invite les Parties à partager leur expérience en matière de mesures d'incitation et à mettre à la disposition du Secrétaire des études de cas, et prie le Secrétaire exécutif de faciliter l'échange d'informations sur les mesures d'incitation, y compris les études de cas, entre Parties, par le biais de moyens appropriés tels que le centre d'échange et les ateliers régionaux;

23. En outre, la COP3 a confirmé le rôle important que joue le Fonds pour l'environnement mondial pour les mesures d'incitation. Concernant la conservation in-situ, l'accent a été mis sur "les moyens de déceler les mesures d'incitation à effets pervers, ainsi que les possibilités d'en éliminer ou atténuer les effets négatifs sur la diversité biologique". Et concernant l'évaluation de la diversité biologique, la COP3 a recommandé d'identifier les processus et les catégories d'activités qui ont ou sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur la diversité biologique.
24. Des mesures d'incitation figuraient au nombre des décisions relatives à la diversité biologique agricole et forestière, reflétant la volonté d'intégrer des mesures d'incitation dans l'approche par écosystème de la Convention sur la diversité biologique. De plus, la COP3 a associé l'Article 8j sur les communautés locales et autochtones à des mesures d'incitation. Des mesures d'incitation figuraient également dans les décisions de la COP3 sur l'accès aux ressources génétiques, les droits de propriété intellectuelle et la biosécurité.
25. La prise en compte de considérations liées à la diversité biologique de l'eau douce et, en fin de compte, la synergie entre la Convention sur la diversité biologique et la Convention de Ramsar a débuté à la SBS'ITA3 en septembre 1997. Des mesures d'incitation ont été incorporées dans les recommandations de la COP4 concernant ce type d'écosystème. Par exemple, la Recommandation III/1 sur les écosystèmes aquatiques continentaux demandait "de mettre au point des méthodes et des techniques permettant d'évaluer les écosystèmes d'eaux intérieures, de définir des mesures d'incitation et des réformes politiques, et de mieux comprendre le fonctionnement des écosystèmes". Elle recommandait en outre aux Parties de "de passer en revue toutes les mesures nationales d'incitation, subventions, réglementations et autres mécanismes de financement pertinents de nature à influencer favorablement sur les écosystèmes aquatiques ou pouvant leur nuire, et d'en évaluer l'efficacité " ainsi que de "réorienter les mesures de soutien financier qui vont à l'encontre des objectifs de la Convention en ce qui concerne la diversité biologique des eaux intérieures."

§3.2.4 Mesures d'incitation à la COP4

26. Les mesures d'incitation figuraient également en bonne place à la COP4 de la Convention sur la diversité biologique tenue en mai 1998. La Décision IV/10 sur les mesures destinées à mettre en œuvre la Convention incluent un chapitre détaillé sur les mesures d'incitation (10a) et sur les études d'impact (10c). Il ressort clairement que cette décision considère les mesures d'incitation comme un instrument clé pour la politique sur la diversité biologique et comme une base solide

pour l'élaboration de programmes futurs sur les mesures d'incitation dans le cadre des conventions en rapport avec la diversité biologique, y compris celle de Ramsar. La Décision IV/10a stipule ce qui suit:

La Conférence des Parties,

Réaffirmant qu'il importe, pour l'application de la Convention, que les Parties et les gouvernements adoptant et appliquant des mesures rationnelles sur le plan économique et social qui servent d'incitation à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique,

Rappelant sa décision III/18 relative aux mesures d'incitation,

Considérant qu'il importe de concevoir les mesures d'incitation selon une approche par écosystème et en ayant à l'esprit les responsables de la gestion des ressources visés,

Considérant que l'évaluation économique de la diversité biologique et des ressources biologiques constitue un outil important aux fins de mesures d'incitation économiques bien ciblées et étalonnées,

1. *Encourage* les Parties, les gouvernements et les organisations compétentes à:

- Favoriser la conception et l'application de mesures d'incitation appropriées, en tenant pleinement compte de l'approche par écosystème et de la situation particulière des Parties et en appliquant la démarche fondée sur le principe de précaution du Principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, afin de faciliter la réalisation des objectifs de la Convention et d'intégrer la diversité biologique dans les politiques, instruments et projets sectoriels;
- Identifier, à titre de première étape dans la formulation de mesures d'incitation, à identifier les menaces pour la diversité biologique et les causes profondes de la réduction ou de l'appauvrissement de la diversité biologique ainsi que les acteurs pertinents;
- Prendre en compte l'évaluation des aspects économiques, sociaux, culturels et ethniques dans la mise au point de mesures d'incitation pertinentes;
- Élaborer des cadres juridiques et de politique générale pour la conception et l'application de mesures d'incitation;
- Mener, au niveau approprié, des consultations participatives afin de définir des mesures claires et ciblées propres à s'attaquer aux causes profondes de la réduction ou de la perte de la diversité biologique et de l'utilisation non durable;
- Déceler les mesures d'incitation ayant des effets pervers et à envisager d'en éliminer ou d'en réduire les conséquences négatives sur la diversité biologique afin de

favoriser des effets positifs plutôt que négatifs sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique;

- Réaliser des études de cas sur les mesures d'incitation dans le cadre des thèmes de la cinquième réunion de la Conférence des Parties, en suivant autant que possible le plan suggéré par le Secrétaire exécutif et communiquer ces études au Secrétaire exécutif;
 - Valoriser et améliorer les ressources génétiques naturelles, si possible selon la méthode participative, à titre d'incitation pour leur conservation et leur utilisation durable;
2. *Prie* les Parties d'inclure dans leurs deuxièmes rapports nationaux des données sur la conception et l'application de mesures d'incitation;
3. *Demande* que le Mécanisme de financement fournisse en temps voulu aux Parties réunissant les conditions requises un appui approprié pour la conception et l'application de mesures d'incitation, notamment pour l'évaluation de la diversité biologique des différents écosystèmes, le renforcement des capacités nécessaires à la conception et à l'application des mesures d'incitation et la mise au point de cadres juridiques et de politique générale appropriés, ainsi que des projets comportant des volets prévoyant ces mesures d'incitation;
4. *Invite* toutes les organisations intéressées :
- A appuyer l'action menée par les Parties pour concevoir et appliquer des mesures d'incitation appropriées;
 - A aider les Parties et les gouvernements à identifier les lacunes des capacités nationales en matière de recherches et d'analyse des politiques générales applicables à la conception de mesures d'incitation et à mettre au point les capacités nécessaires à ces recherches et à cette analyse;
5. *Prie* le Secrétaire exécutif :
- De rassembler les données communiquées par les Parties, les gouvernements et les organisations compétentes et de faciliter l'échange d'informations par des moyens appropriés, tels que le Centre d'échange, en tirant tout le parti possible des activités des Parties et des organisations compétentes dans ce domaine;
 - D'établir, en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Alliance mondiale pour la nature (UICN) et d'autres organisations compétentes, un document de base contenant une analyse plus poussée de la conception et de l'application de mesures d'incitation pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, dans le cadre des mesures d'incitation relevant des thèmes de la cinquième réunion de la Conférence des Parties, afin d'élaborer des orientations à l'intention des Parties;

- De décrire dans ce document les moyens de déceler les mesures d'incitation à effets pervers, ainsi que les possibilités d'en éliminer ou atténuer les effets négatifs sur la diversité biologique.

27. La COP4 a traité des mesures d'incitation à son point de l'ordre du jour sur la diversité biologique des écosystèmes d'eau douce intérieurs en priant les Parties de:

de passer en revue les mesures nationales d'incitation, subventions, réglementations et autres mécanismes de financement pertinents de nature à influencer favorablement sur les écosystèmes aquatiques ou pouvant leur nuire et d'en évaluer l'efficacité; de réorienter les mesures de soutien financier qui vont à l'encontre des objectifs de la Convention en ce qui concerne la diversité biologique des eaux intérieures; d'adopter des mesures d'incitation et des mesures réglementaires ayant un impact positif sur la diversité biologique des eaux intérieures; de développer la recherche nécessaire pour que les décisions puissent être prises en connaissance de cause, dans un cadre pluridisciplinaire et intersectoriel.

§4. La Convention de Ramsar et les mesures d'incitation

28. L'application de mesures d'incitation relève de l'Article 3.1 de la Convention de Ramsar sur les zones humides qui stipule que: "les Parties contractantes élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire."
29. En outre, les mesures d'incitation font clairement partie de l'Annexe à la Résolution 5.6 intitulée "Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle" qui constate que "les facteurs économiques et sociaux sont la cause principale de la perte des zones humides et doivent en conséquence être au cœur des programmes d'utilisation rationnelle". Cette annexe explique en outre que l'utilisation rationnelle des zones humides exige une approche coordonnée au niveau national; pour cela, une planification est nécessaire. Celle-ci peut être réalisée dans le cadre d'une politique des zones humides, de politiques de conservation, ou de politiques ayant une portée plus large (environnement, application de la législation sur l'eau ou planification de l'utilisation de ressources)."
30. L'application de mesures d'incitation est également encouragée par le Plan stratégique 1997–2002 de la Convention de Ramsar. En particulier, les travaux relatifs aux mesures d'incitation jouent un rôle important dans l'Objectif général 4, à savoir "renforcer les capacités des institutions de chaque Partie contractante de réaliser la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides". La Ligne d'action 4.1.1 invite les Parties contractantes à "évaluer les institutions nationales actuelles qui sont responsables de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides." Comme indiqué au chapitre 2 du présent document, une approche institutionnelle de l'identification, de la conception et de l'application des mesures d'incitation est parfaitement compatible avec cette activité.

31. Les mesures d'incitation intéressent également d'autres parties du Plan stratégique. Par exemple, la Ligne d'action 2.2.2 à savoir "veiller à ce qu'il soit tenu compte des sites Ramsar dans les documents et activités d'aménagement du territoire aux niveaux national, provincial et local et dans tous les secteurs pertinents ainsi que lors des allocations budgétaires." Et la Ligne d'action 2.7.3 qui invite les Parties contractantes et les partenaires à "faire participer les communautés locales à la gestion des zones humides en instaurant des comités de gestion des zones humides, notamment sur les sites Ramsar, où les personnes intéressées, les propriétaires, les administrateurs, les promoteurs et les groupes d'intérêt communautaire locaux, en particulier les groupes de femmes, sont représentés." Les mesures d'incitation jouent un rôle critique dans la gestion de zones humides particulières et dans la participation des groupes d'intérêt locaux.

32. Les mesures d'incitation sont essentiellement des politiques d'utilisation rationnelle et les obstacles à l'élaboration de telles politiques incluent les "politiques qui découragent la conservation et l'utilisation rationnelle" existantes. Cela nous amène au problème des incitations perverses; l'Annexe à la Résolution 5.6 énumère plusieurs instruments pour promouvoir les incitations positives et résoudre le problème des incitations perverses. Au nombre de ces instruments figurent des mesures législatives telles que:

un examen périodique de la législation en vigueur, afin de vérifier qu'elle est généralement compatible avec l'obligation d'utilisation rationnelle et si elle ne l'est pas, de l'amender en conséquence; cela s'applique aux dispositions qui rendent obligatoire la destruction de zones humides ou à celles qui l'encouragent au moyen d'avantages fiscaux et de subventions;

la réalisation d'une étude d'impact pour déterminer si un projet est compatible avec les conditions nécessaires à l'utilisation rationnelle et au maintien des caractéristiques écologiques des zones humides concernées.

33. En outre, concernant la législation générale sur l'utilisation rationnelle, ces lignes directrices prévoient que les éléments suivants devraient au moins être pris en compte:

- "la surveillance continue des effets des actions autorisées et la réalisation d'audits environnementaux indépendants de ces actions après leur mise en œuvre;
- l'institution d'un système de conventions de gestion entre les administrations compétentes, les propriétaires et les utilisateurs des terres, contenant des mesures de gestion positives pour le moins lorsque cela est nécessaire au maintien de l'écosystème;
- l'attribution d'incitations financières, notamment des avantages fiscaux et des subventions, pour encourager les activités compatibles avec le maintien des zones humides, pour promouvoir leur conservation et y contribuer. Les incitations financières et fiscales ne devraient pas encourager les activités préjudiciables aux zones humides;"

34. A la COP7, les mesures d'incitation figurent également en bonne place dans plusieurs autres documents d'information, en particulier dans celui intitulé "Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides". Les documents sur les lois et institutions suggèrent qu'une étude juridique et institutionnelle devrait avoir deux objectifs principaux:

- identifier les mesures juridiques et institutionnelles qui constituent un obstacle à la conservation et à l'utilisation rationnelle;
 - soutenir l'élaboration de mesures juridiques et institutionnelles positives pour la conservation et l'utilisation rationnelle.
35. En d'autres termes, les Parties devraient identifier et réformer les lois et institutions qui engendrent des incitations perverses et devraient établir et mettre en œuvre des lois et institutions engendrant des incitations positives pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides.
36. Les "Lignes directrices pour la mise en œuvre de processus participatifs en vue d'associer les communautés locales et les populations autochtones à la gestion des zones humides" (Ramsar COP7 Document 15.8) abordent également plusieurs questions liées aux mesures d'incitation. Elles soulignent l'importance de l'élaboration de mesures d'incitation pertinentes pour associer les communautés locales et autochtones tant au processus de prise de décisions concernant les zones humides ayant une importance pour eux qu'à la gestion de ces zones humides. En outre, comme le mentionne le Document COP7 15.8, il est essentiel que ces mesures d'incitation garantissent que ces communautés tirent des avantages de ces processus participatifs.

§5. Vers une décision de Ramsar sur les mesures d'incitation

37. Les Décisions III/18 et IV/10c de la Convention sur la diversité biologique prévoient un mandat mondial et une orientation claire pour l'élaboration de programmes de travail relatifs à la conception et à l'application de mesures d'incitation pour la conservation et l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique. Ces décisions étant applicables aux écosystèmes d'eau douce et aux écosystèmes côtiers, elles donnent également des orientations quant à une décision relative aux mesures d'incitation dans le cadre de la Convention de Ramsar sur les zones humides. A cet égard, on soulignera que les mesures d'incitation figurent dans le plan de travail conjoint de la Convention sur la diversité biologique et de Ramsar, entériné par la Convention sur la diversité biologique dans la Décision IV/15 et qui sera examiné à la 7^e Session de la Conférence des Parties à la Convention de Ramsar (Document 15.3).
38. La Décision IV/10 prie également le Secrétaire de la Convention sur la diversité biologique de collaborer avec l'OCDE et l'UICN à la préparation d'orientations supplémentaires sur les mesures d'incitation et d'œuvrer avec le bureau de Ramsar, le Secrétaire de la Convention sur les espèces migratrices, l'UICN, l'Association internationale pour l'évaluation d'impacts (afin de préparer des orientations supplémentaires sur les études d'impact. Les représentants techniques de ces six institutions se sont réunis en décembre 1998 pour étudier les possibilités d'instaurer un partenariat sur les instruments applicables aux Conventions en rapport avec la diversité biologique. Un rapport de cette réunion est disponible sur le site <http://economics.iucn.org>.
39. Les éléments d'un programme de travail mondial sur les mesures d'incitation pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides qui pourraient figurer dans une décision Ramsar sur les mesures d'incitation incluent les neuf activités suivantes:

- Recueillir, publier et diffuser des études de cas.
 - Partager l'expérience.
 - Diffuser les enseignements tirés.
 - Fournir des orientations et élaborer des lignes directrices.
 - Renforcer les capacités.
 - Étudier, concevoir et appliquer des mesures d'incitation.
 - Associer les parties prenantes.
 - Suivre et vérifier les mesures d'incitation.
 - Placer les mesures d'incitation "sur le devant de la scène".
40. Ces activités pourraient s'inspirer de la méthode mise au point par l'OCDE, et inclure un soutien tant à la collaboration internationale et qu'à l'action nationale. Leur approche devrait être "au niveau de l'écosystème", ce qui permettrait d'identifier et de résoudre les effets cumulatifs des politiques intersectorielles appliquées simultanément à un seul écosystème. Elles devraient en outre mettre l'accent sur les moyens de déceler les mesures d'incitation à effets pervers, ainsi que les possibilités d'en éliminer ou atténuer les effets négatifs sur la diversité biologique.

§5.1 Recueillir, publier et diffuser des études de cas

41. Bien qu'un certain nombre d'études de cas pertinentes et utiles sur les mesures d'incitation aient été documentées, nos connaissances demeurent lacunaires. Il pourrait donc être utile de mener des études de cas supplémentaires, ce qui permettrait de recueillir et de diffuser les centaines d'études de cas pertinentes disponibles aujourd'hui sous forme de rapports de la "littérature grise", dans les organismes de conservation et de développement.

§5.2 Partager l'expérience

42. L'Internet est un véritable classeur à tiroirs électronique, accessible à l'échelle planétaire, un lieu idéal pour partager l'expérience acquise en matière de mesures d'incitation. Il conviendrait de renforcer les capacités des Parties contractantes, des partenaires et du Bureau Ramsar, et de créer un centre d'échange d'informations sur les mesures d'incitation. Il existe déjà un site qui pourrait être intéressant, soit comme prototype, soit comme base d'une telle centrale d'échange, à savoir le site UICN sur l'économie de la diversité biologique, qui propose toute une gamme d'informations sur les mesures d'incitation à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique.

§5.3 Diffuser les enseignements

43. A mesure que les études de cas sont publiées, recueillies et échangées, il convient de poursuivre la diffusion des enseignements qu'on peut en tirer. Ainsi, tout programme de travail devrait comporter un volet de synthèse et d'analyse, que ce soit sous par le biais de réunions d'experts, de listes de sujets abordés dans le cadre de groupes de discussion par courrier électronique, de documents de synthèse, de compilations publiées ou d'articles de presse. Ce type de dialogue et

de discussions ouvertes joueront un rôle essentiel à ce stade et devraient être encouragés par une large diffusion du matériel sur les études de cas et par des groupes de discussion ciblés ouverts au public.

§5.4 Offrir des orientations et élaborer des lignes directrices

44. Plusieurs ensembles de lignes directrices ou de procédures concernant les mesures d'incitation seront nécessaires pour garantir une conception et une application adéquates des mesures d'incitation. Il pourrait s'agir de lignes directrices et d'orientation sur "l'évaluation des mesures d'incitation" qui mettraient au point des instruments d'étude d'impact permettant d'analyser les décisions à trois niveaux – politique, programme et projet. En outre, des lignes directrices plus explicites pourraient se révéler nécessaires pour passer en revue la législation et les politiques économiques en vigueur.

§5.5 Renforcement des capacités

45. Essentielle au succès de l'examen, de la conception et de l'application des mesures d'incitation: la capacité des décideurs et des responsables de l'évaluation. Ces capacités doivent être renforcées par des exercices de formation ciblés et par le partage des connaissances et des expériences (voir §5.2 plus haut).

§5.6 Etude, mise au point et application des mesures d'incitation

46. Tous les éléments mentionnés plus haut devraient aider les Parties à étudier, mettre au point et appliquer des mesures d'incitation utiles à la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, ainsi qu'à recenser et à atténuer celles qui constituent une menace pour la diversité biologique. Un tel exercice devrait être mené conformément à lignes directrices acceptées et être renforcé par des publics cible. En outre, l'Internet pourrait, au besoin, être utilisé pour diffuser les résultats de ces études entre les Parties contractantes intéressées et les parties prenantes.

5.7 Associer les parties prenantes

47. Il est essentiel que l'étude, la mise au point et l'application proprement dites des mesures d'incitation se fasse en collaboration avec les parties prenantes. Lorsqu'on prend mesures d'incitation, on se fonde essentiellement sur l'hypothèse qu'elles seront de nature à influencer sur les processus de prise de décisions. Pour que cette influence soit aussi précise et efficace que possible, il importe d'associer les principaux intéressés à l'ensemble du processus d'étude, de mise au point et d'application. De par leur structure, les comités nationaux Ramsar proposés en tant qu'organes intersectoriels ou ministériels se prêtent à une telle participation, et pourraient donc constituer un cadre idéal pour passer en revue les mesures d'incitation. De plus, la participation des intéressés à la mise au point de politiques nationales pour les zones humides (Ramsar COP7 Document 15.6), ainsi que l'analyse et la conception des politiques menées à ce titre constituent une occasion d'examiner et de concevoir des mesures d'incitation pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides.

5.8 Mesures d'incitation pour la surveillance continue et l'audit écologique

48. Étant donné le caractère évolutif des structures sociales, économiques et écologiques, les mesures d'incitation sont vouées à la caducité, d'autant plus que ceux qui les conçoivent ne peuvent jamais prévoir toutes leurs conséquences. Il importe, par conséquent, d'établir une procédure d'audit écologique claire et ouverte permettant, au besoin, de modifier la conception des mesures d'incitation. Parallèlement à cette procédure, il convient de prévoir un système de surveillance continue qui déclenchera de tels audits au cas où les mesures d'incitation prendraient une tournure inattendue ou indésirable. Pour que des mesures d'incitation soient efficaces à long terme, il est impératif de prévoir un processus intégré de surveillance continue et d'audit écologique.

§5.9 Placer les incitations au premier plan

49. Enfin, le caractère global des mesures d'incitation fait ressortir la nécessité d'accorder davantage d'importance aux incitations liées à la diversité biologique dans l'ensemble des secteurs économiques. Ainsi, en traitant les mesures d'incitation comme un élément des discussions sectorielles, le FEM et d'autres organismes de financement devraient, au besoin, intégrer de telles mesures dans l'ensemble de leurs programmes et activités. En conclusion, tout programme de travail devrait comporter un volet de sensibilisation à l'importance des mesures d'incitation pour l'ensemble des activités en rapport avec la diversité biologique.