



Résolution VII.8

“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

Lignes directrices pour la mise en œuvre et le renforcement de la participation des communautés locales et des populations autochtones à la gestion des zones humides

I. Introduction

1. Tout au long de l’histoire de la Convention de Ramsar, la participation des communautés aux prises de décisions en matière de gestion des sites inscrits sur la Liste des zones humides d’importance internationale (sites Ramsar) et d’autres zones humides a été reconnue comme essentielle mais les Parties contractantes ne disposent que de très peu d’orientations sur ce sujet. Reconnaisant cet état de fait, la Recommandation 6.3 de la COP6 de Ramsar (1996) a demandé aux Parties contractantes *«de déployer des efforts particuliers afin d’encourager une participation active et informée des populations locales et autochtones à la gestion, par l’intermédiaire de mécanismes appropriés, des sites inscrits sur la Liste de Ramsar, des autres zones humides et de leurs bassins versants»* et a chargé le Bureau de la Convention de collaborer avec l’UICN-Union mondiale pour la nature, le Fonds mondial pour la nature, le Caddo Lake Institute (États-Unis) et le Centre international des zones humides de Kushiro (Japon), en vue de commanditer des études de cas et d’élaborer des lignes directrices pour aider les Parties contractantes dans cette entreprise.
2. Ces lignes directrices ont été conçues en partant de l’hypothèse que la participation des populations locales et autochtones à la gestion des zones humides peut apporter une contribution considérable aux pratiques de gestion efficace qui permettent de faire progresser l’objectif d’utilisation rationnelle de Ramsar. La COP3 de Ramsar (1987) a défini l’utilisation rationnelle des zones humides comme *«leur utilisation durable au bénéfice de l’humanité, d’une manière qui soit compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l’écosystème.»* D’après les 23 études de cas réalisées et d’autres expériences en matière de gestion participative, on peut dire que la participation des populations locales et autochtones peut, si elle s’inscrit dans le cadre complet des mesures préconisées par la Convention, contribuer de manière substantielle au maintien ou à la restauration de l’intégrité écologique des zones humides tout en concourant au bien-être de la communauté et en garantissant un accès plus équitable aux ressources. Du point de vue pratique, le concept d’«utilisation rationnelle» de la Convention de Ramsar équivaut à «utilisation durable».
3. Les présentes lignes directrices ont pour ambition d’aider les Parties contractantes à associer les populations locales et autochtones à la gestion des zones humides dans le but de faire progresser l’objectif d’utilisation rationnelle de la Convention.
4. L’expérience a montré qu’il est souhaitable d’associer la population locale et autochtone à la gestion en partenariat lorsque:

- a. l'engagement actif et la bonne gestion d'une zone humide dépendent de la collaboration des Parties prenantes (par exemple lorsque la zone humide est habitée ou propriété privée);
 - b. l'accès aux ressources naturelles de la zone humide est essentiel pour la subsistance, la sécurité et le patrimoine culturel au niveau local; et
 - c. les populations locales et autochtones expriment un intérêt marqué à participer à la gestion.
5. La participation des populations locales et autochtones se justifie encore plus lorsque:
- a. traditionnellement, les parties prenantes locales jouissent de droits/droits coutumiers sur la zone humide;
 - b. les intérêts locaux sont fortement touchés par la gestion de la zone humide;
 - c. les décisions à prendre sont complexes ou controversées (par exemple lorsque différentes valeurs doivent être harmonisées; ou qu'il y a désaccord sur le régime de propriété de la terre ou des ressources naturelles);
 - d. le régime de gestion en place ne permet pas d'atteindre les objectifs d'utilisation rationnelle;
 - e. les parties prenantes sont prêtes à collaborer et demandent de le faire;
 - f. il y a suffisamment de temps pour négocier entre parties prenantes avant que les décisions de gestion ne soient prises.
6. Il est impossible d'établir une liste ferme et définitive de critères à même de garantir la mise en place réussie de la participation des populations locales et autochtones. En raison de l'acception large du terme «participation» (de la consultation à la délégation de l'autorité de gestion) et de la diversité des contextes locaux, il y a peu – voire pas du tout – de recettes pour mettre en place une gestion participative. Cependant, la présence de convictions et de valeurs favorables au concept d'«utilisation durable» de Ramsar est un facteur constant.
7. La participation des populations locales et autochtones à la gestion des ressources s'inscrit dans la conception générale de la gestion des ressources que l'on appelle **gestion participative**. Des termes tels que «gestion en collaboration», «cogestion» ou «gestion conjointe» sont plus ou moins synonymes.
8. Dans le contexte des présentes lignes directrices, les **parties prenantes** sont les tenants d'intérêts particuliers et/ou de contributions particulières en matière de gestion d'une zone humide; le terme vise, en particulier, les groupes d'intérêt au sein des communautés locales et autochtones et les organismes gouvernementaux chargés de gérer les zones humides.
9. Dans le texte qui suit, la référence aux «communautés locales et populations autochtones» a été raccourcie en «populations locales et autochtones». En outre, l'expression «populations autochtones» peut avoir une signification différente d'un pays à l'autre. À noter que «locale»

est un terme relatif; certaines parties prenantes résident parfois loin de la zone humide (pêcheurs ou pasteurs saisonniers) et jouissent quand même de droits traditionnels sur les ressources.

II. Résumé des enseignements tirés des études de cas sur la gestion participative

10. **Il est essentiel de prendre des mesures d'incitation pour encourager les populations locales et autochtones à participer et à pratiquer une utilisation rationnelle: à long terme, tout le monde doit y trouver avantage.**
 - a. Les arrangements de gestion en participation garantissent aux populations autochtones le maintien de moyens de subsistance durables et, notamment, de:
 - i. la pêche et la chasse;
 - ii. l'agriculture et la coupe des foins;
 - iii. la récolte des roseaux et des produits de la forêt;
 - iv. l'extraction de sel;
 - v. les activités récréatives et l'écotourisme;
 - vi. l'eau pour la consommation locale.
 - b. Les populations locales et autochtones bénéficient de la gestion participative à d'autres égards:
 - i. maintien de valeurs spirituelles et culturelles associées à une zone humide;
 - ii. accès plus équitable aux ressources de la zone humide;
 - iii. capacités locales améliorées et responsabilités renforcées;
 - iv. moins de conflits entre parties prenantes;
 - v. maintien des fonctions de l'écosystème (par exemple maîtrise des crues, meilleure qualité de l'eau).
 - c. Les organismes gouvernementaux trouvent divers avantages aux arrangements de gestion en participation:
 - i. amélioration de la viabilité de l'écosystème;
 - ii. frais de gestion réduits;
 - iii. aide au suivi et à la surveillance;
 - iv. diminution des infractions;
 - v. meilleures durabilité sociale et qualité de vie des communautés qui dépendent des zones humides.
 - d. À condition d'être bien structurées, des mesures d'incitation telles que des avantages fiscaux, des subventions, des dédommagements pour la conservation, des concessions spéciales de licences, un meilleur accès aux marchés, des plans de compensation financière, une amélioration des infrastructures et des activités de développement peuvent, s'ils sont bien conçus, faire progresser les objectifs d'utilisation rationnelle lorsqu'elles touchent des parties prenantes locales et autochtones.
11. **La confiance entre parties prenantes est essentielle et doit être cultivée.**

- a. Faire naître la confiance entre parties prenantes prend du temps, de l'énergie et de l'attention. Les éléments qui contribuent à renforcer la confiance sont, entre autres:
 - i. la volonté de rechercher des objectifs communs en coopération;
 - ii. des efforts mutuels;
 - iii. le respect mutuel;
 - iv. une communication ouverte et permanente;
 - v. des attentes claires et réalistes quant aux résultats;
 - vi. la réalisation satisfaisante et ponctuelle de tâches convenues;
 - vii. les engagements tenus;
 - viii. la participation de tous les secteurs de la communauté.
- b. La gestion participative est plus viable lorsque les intérêts des parties prenantes sont énoncés ouvertement.
- c. Des cahiers des charges et des objectifs clairement établis aident à la mise en place de la gestion participative.
- d. Une médiation solide est indispensable à la mise en place du processus de gestion participative, en vue de renforcer la confiance entre les parties prenantes. L'idéal est de faire appel à des médiateurs indépendants ayant l'esprit d'initiative (c'est souvent un rôle pour les ONG).
- e. La présence de cadres juridiques et politiques adaptés (droit d'organisation, reconnaissance juridique des ONG, dédommagement pour la conservation, etc.) aide à mettre en place les arrangements de gestion participative.
- f. Les forums, groupes d'étude et ateliers sont des véhicules utiles pour améliorer l'échange de la compréhension des principes Ramsar et de la valeur des ressources conservées ou utilisées de façon durable.

12. La souplesse est de mise.

- a. Il n'y a pas de norme universelle de la participation des populations locales et autochtones.
- b. Aucune recette miracle ne saurait garantir que les choses fonctionnent dans tous les contextes.
- c. Pour que les régimes de gestion participative réussissent, il faut peut-être satisfaire les besoins de développement de base tout en cherchant à réaliser les objectifs d'utilisation rationnelle.
- d. La méthode «d'apprentissage par la pratique» (c'est-à-dire par une évaluation permanente des méthodes et des résultats) permet, selon les besoins, une réorientation.

13. L'échange des connaissances et le renforcement des capacités sont fondamentaux.

- a. Les organismes gouvernementaux ont souvent besoin d'approfondir leurs capacités de gestion participative et notamment leur connaissance des méthodes précisées ci-dessous pour les parties prenantes.
- b. Les parties prenantes ont souvent besoin de renforcer leurs capacités dans les domaines suivants:
 - i. établir les organisations pertinentes et assurer leur fonctionnement;
 - ii. nouer des relations efficaces avec les organismes gouvernementaux;
 - iii. négocier et contribuer au processus de prise de décision;
 - iv. aspects techniques de la gestion des zones humides et principes Ramsar;
 - v. surveillance de l'écologie de la zone humide et identification des changements dans les caractéristiques écologiques;
 - vi. évaluation des processus participatifs;
 - vii. élaborer et concevoir des propositions de projets pour obtenir des fonds.
- c. Les connaissances locales sur l'environnement peuvent apporter une contribution remarquable aux stratégies de gestion des zones humides, notamment si elles sont mâtinées des meilleures connaissances scientifiques disponibles.
- d. Faire participer les parties prenantes locales à la surveillance du site et au processus d'évaluation constitue un atout précieux et important qui permet d'atteindre les objectifs de conservation en participation.
- e. Pour établir des régimes de gestion participative, il est vital d'adopter une démarche pluridisciplinaire faisant appel à des experts des sciences biologiques et sociales.
- f. La surveillance continue des sites peut tirer avantage de la méthode du «coût marginal»: on peut engager des experts techniques et utiliser des locaux existants (par exemple des laboratoires universitaires) pour un coût minimal.
- g. Les mécanismes qui permettent de travailler en réseau - réunions régulières, bulletins et programmes à la radio, par exemple - remplissent les objectifs d'échange de l'information et d'éducation.
- h. Les concepts Ramsar de base, les principes de sauvegarde et les valeurs écologiques peuvent être transmis dans le cadre du programme scolaire des écoles locales.
- i. Les centres spécialisés dans les zones humides peuvent:
 - i. catalyser une participation active et informée des populations locales et autochtones;
 - ii. faire la démonstration de la gestion durable des zones humides;
 - iii. soutenir des programmes pédagogiques traditionnels, parascolaires et non traditionnels qui supposent la participation de nombreuses parties prenantes;
 - iv. aider à porter les préoccupations des populations locales et autochtones à l'attention des décideurs;
 - v. dispenser des informations et des avis sur les zones humides et leur gestion.

14. La continuité des ressources et des efforts est importante.

- a. Établir un régime de gestion participative prend du temps.
- b. Il se peut que, comme pour tout régime de gestion, la gestion participative ne soit jamais entièrement autofinancée.
- c. Le financement par le truchement des bailleurs de fonds et/ou des gouvernements est important pour la viabilité.
- d. Des cadres juridiques et politiques appropriés, aux niveaux national et local, contribuent à la continuité.
- e. Un appui politique de haut niveau, apporté de préférence par plusieurs ministères concernés, est important pour maintenir l'engagement du gouvernement envers les régimes de gestion participative.

III. Associer les populations locales et autochtones

- 15. Les personnes chargées de faciliter ou de coordonner les efforts visant à associer les populations locales et autochtones au processus devraient:
 - a. Veiller à ce que les parties prenantes comprennent bien le rôle des facilitateurs/coordonnateurs.
 - b. Vérifier régulièrement que toutes les parties prenantes s'accordent sur les objectifs de base de l'initiative.
 - c. Améliorer la sensibilisation aux questions de conservation et de pérennité des zones humides. Faire participer les populations locales et autochtones à la préparation et au déroulement des activités de sensibilisation.
 - d. Garantir la participation des personnalités influentes de la communauté et tous les secteurs de la population, et en particulier, les femmes et les jeunes.
 - e. Encourager les parties prenantes à s'approprier le processus et les dispositions de gestion participative en veillant à ce qu'aucun participant clé ne soit exclu.
 - f. Faire participer et renforcer les organisations locales et les structures traditionnelles qui représentent différentes parties prenantes dans les populations locales et autochtones. Aider à établir de telles organisations s'il n'en existe pas.
 - g. Développer les capacités locales, notamment les capacités d'organisation et de négociation, d'établissement des rapports et de la comptabilité financière et de gestion des conflits et procurer (si nécessaire) le lieu de réunion, un accès téléphonique, l'équipement de base et le transport.
 - h. Veiller à ce que les personnes qui agissent en qualité de facilitateurs et coordonnateurs soient correctement formées à l'évaluation en participation et aux techniques de planification et possèdent les compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

- i. Collaborer avec les parties prenantes du secteur public afin de renforcer les capacités d'élaboration et d'administration des processus de gestion participative.
- j. Veiller à ce que les parties prenantes clés aient une compréhension mutuelle de leurs besoins, responsabilités et limites.
- k. Veiller à ce que les populations locales et autochtones apprennent les techniques de planification et d'évaluation en participation afin de pouvoir les appliquer à d'autres activités de la communauté.
- l. Veiller à ce que tous les engagements soient tenus.
- m. Élaborer un programme de surveillance du site et de mise à l'essai du processus en utilisant les ressources locales pour vérifier les progrès.
- n. Veiller à ce que les tâches entreprises par les différentes parties prenantes correspondent à leurs capacités.
- o. Tenir les organismes de financement au courant des problèmes et des progrès des méthodes de gestion participative.
- p. Établir des réseaux entre les communautés qui participent à la gestion d'une zone humide et encourager des rencontres et un échange d'expériences réguliers;
- q. Favoriser l'application des connaissances traditionnelles à la gestion des zones humides et, notamment, créer, dans la mesure du possible, des centres permettant de conserver les systèmes de connaissances traditionnelles et autochtones.

IV. Mesurer la participation des populations locales et autochtones

- 16. La liste suivante est une liste de référence brève, non exhaustive, des indicateurs qui peuvent aider à mesurer l'étendue de la participation des populations locales et autochtones . Les paragraphes ci-après renvoient à ceux de la section 2 (paragraphes 10 à 14) aux fins de référence.
- 17. **Incitations**
 - a. Les populations locales et autochtones ont trouvé des enjeux économiques ou autres dans l'utilisation rationnelle des ressources de la zone humide.
 - b. L'organisme gouvernemental a énoncé des politiques qui soutiennent la gestion participative.
 - c. Des incitations juridiques et financières adaptées à la gestion participative sont en place.
 - d. Un partage plus équitable des avantages entre parties prenantes a résulté du processus de gestion participative.

- e. Les parties prenantes se déclarent satisfaites de leur participation au processus.

18. **Confiance**

- a. Il existe une politique ou une législation claire et largement connue pour favoriser la participation des populations locales et autochtones.
- b. Toutes les parties prenantes (et en particulier le gouvernement) reconnaissent la gestion participative comme étant légitime et souhaitable.
- c. Les populations locales et autochtones participent désormais véritablement à la prise des décisions qui touchent l'utilisation et la gestion des ressources de la zone humide.
- d. Les organisations locales qui soutiennent la gestion participative sont respectées au sein de la communauté.
- e. Les représentants des populations locales et autochtones sont réellement représentatifs et responsables devant ces populations.
- f. Les règles d'utilisation des ressources et de participation sont adaptées au contexte local.
- g. Les parties prenantes ont conclu un accord de gestion (oral ou écrit, formel ou informel).
- h. Les limites de l'accord de gestion et les participants à l'accord sont clairement définis.
- i. L'accord de gestion définit précisément les fonctions, les droits et les responsabilités des parties prenantes.
- j. L'accord de gestion a été approuvé au moins par les parties prenantes qui utilisent les ressources et par les principaux groupes qui prennent les décisions.
- k. Les parties à l'accord remplissent leurs obligations.
- l. Le degré d'infraction aux méthodes, règles, droits et responsabilités décrits dans l'accord de gestion reste acceptable.
- m. Tout système de sanctions progressives pour infraction aux règles a été convenu entre les parties clés.
- n. Les règles de gestion des ressources semblent être appliquées.

19. **Souplesse**

- a. Les parties affectées ont la possibilité de modifier collectivement les règles relatives à l'utilisation des ressources.
- b. Des unités de gestion «gigognes» sont en place (différents organes à différents niveaux).

- c. De toute évidence, les populations locales et autochtones peuvent influencer sur le rythme et l'orientation des changements par rapport aux ressources qui les intéressent.
- d. Les facilitateurs/coordonnateurs appliquent «l'apprentissage par la pratique» et la gestion adaptée.

20. **Échange des connaissances et renforcement des capacités**

- a. On peut constater une sensibilisation des parties prenantes aux nouvelles méthodes de gestion, règles, droits et responsabilités.
- b. Il existe un courant d'information et de communication entre les populations locales et autochtones et les organismes gouvernementaux pertinents et vice versa.
- c. L'information parvient aux populations locales et autochtones en temps voulu, de manière pertinente et sous une forme facile à comprendre.
- d. Les populations locales et autochtones participent à la surveillance continue du site et à l'évaluation du processus de participation.
- e. De toute évidence, les principaux organismes gouvernementaux respectent les systèmes sociaux locaux et les connaissances écologiques locales.
- f. Les parties prenantes font preuve des compétences et des responsabilités nécessaires (par exemple, capacité de prendre des décisions, compétences en matière de suivi, etc.).
- g. Les méthodes d'évaluation établies par les parties prenantes servent à définir et à quantifier le degré de participation prévu au niveau local et contribuent en réalité à améliorer ou à conserver les «fonctions et valeurs» reconnues et l'utilisation rationnelle des zones humides.

21. **La continuité**

- a. Il existe une structure organisée au moins qui facilite la participation des populations locales et autochtones, par exemple un conseil, un organe de gestion, un groupe de femme, etc.
- b. Un échantillonnage au hasard des populations locales et autochtones permet de déterminer le rôle de la communauté dans la gestion des zones humides et les individus directement concernés peuvent décrire la raison de leur participation.
- c. L'organisme gouvernemental et son personnel ont démontré leur engagement envers la gestion participative et peuvent décrire précisément le but de la participation des populations locales et autochtones.
- d. Il existe une source de financement à long terme appropriée pour la participation et la gestion permanentes des ressources.

- e. Les populations locales et autochtones ont fourni un appui en nature (temps, travail, savoir et expertise traditionnels) à l'application de l'accord de gestion en participation.
- f. Il existe des mécanismes de gestion des conflits et une possibilité d'appel en cas de conflit au sein du partenariat de gestion.
- g. Il y a une intégration entre la gestion de la zone humide locale et la gestion du bassin versant dans son entier.

V. Mise à l'essai de la méthode participative

22. La participation locale à la gestion d'une zone humide est un instrument qui permet de faire progresser l'objectif d'utilisation durable de toutes les zones humides que s'est fixé la Convention. Les autorités administratives de la Convention de Ramsar, les administrateurs, les facilitateurs et coordonnateurs doivent être conscients des orientations possibles en matière d'utilisation rationnelle et doivent appliquer constamment ces orientations dans le processus décisionnel relatif à la gestion participative. À chaque étape du processus de prise de décision, il serait bon d'examiner les conséquences des mesures prises par rapport aux normes et principes Ramsar suivants:
- a. les Lignes directrices Ramsar pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle (Recommandation 4.10 et Résolution 5.6);
 - b. les Lignes directrices Ramsar relatives aux plans de gestion (Résolution 5.7);
 - c. la surveillance des caractéristiques écologiques du site (Article 3; Recommandation 5.2, Résolution VI.1 et Résolution VII.10);
 - d. les normes d'application de l'utilisation rationnelle:
 - i. on constate une augmentation ou une stabilisation de la diversité des espèces, de la taille de la zone humide et de la qualité de l'eau;
 - ii. l'utilisation des ressources est durable;
 - iii. le principe de précaution est appliqué;
 - iv. les analyses coûts-avantages tiennent compte des valeurs fonctionnelles de la zone humide;
 - v. le processus participatif adopte une perspective au niveau du bassin versant et les décisions, dans ce cadre, tiennent compte de ce qui vaut le mieux pour la/les zone(s) humide(s);
 - vi. la dégradation des zones humides a fait place à des efforts de restauration et de remise en état.