

Principes pour la planification et la gestion des zones humides urbaines et périurbaines

(Résolution XI.11, 2012)



Sommaire

1. **Contexte**
2. **Objectifs des Principes et publics ciblés**
3. **Principes pour la planification et la gestion des zones humides urbaines et périurbaines**
 - 3.1 Principes politiques
 - 3.2 Principes pratiques
4. **Possibilités et priorités concernant l'élaboration et l'intégration futures d'orientations sur la planification et la gestion des zones humides urbaines et périurbaines**
 - 4.1 Priorités immédiates
 - 4.2 Priorités à plus long terme
 - 4.3 Éventuels produits futurs

Appendice. Questions clés et solutions potentielles pour la gestion et la planification durables futures des zones humides et du milieu urbain

1. Contexte

1. La Conférence des Parties contractantes à la Convention de Ramsar, à sa 10^e Session (COP10, 2008) a adopté la Résolution X.27, *Les zones humides et l'urbanisation*, qui reconnaît que les zones humides en région urbaine et périurbaine peuvent apporter d'importants services écosystémiques – avantages pour la population – mais aussi que dans de nombreux pays, les zones humides sont de plus en plus dégradées par suite de l'expansion de l'urbanisation.
2. Les Principes suivants pour la planification et la gestion des zones humides urbaines et périurbaines ont été préparés conjointement par le Groupe d'évaluation scientifique et technique (GEST), ONU-Habitat (le Programme des Nations Unies pour les établissements humains) et d'autres acteurs, notamment les Organisations internationales partenaires (OIP) de Ramsar et le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, dans le cadre du Partenariat mondial pour les villes et la biodiversité. Cet effort constitue une première étape de réponse à la demande, formulée dans la Résolution X.27, d'élaboration de lignes directrices pour la gestion des zones humides urbaines et périurbaines, conformément à une approche par écosystème, en tenant compte de questions telles que les changements climatiques, les services écosystémiques, la production alimentaire, la santé humaine et les moyens d'existence. Ces Principes ont pour objectif de servir de cadre pour des orientations générales, comme décrit dans la figure 1 et la section 4 ci-après, et ne sont pas juridiquement contraignants.
3. Les travaux de préparation de ces Principes ont fait partie de la première phase d'une collaboration en cours et en évolution entre la Convention de Ramsar et ONU-Habitat, reconnaissant conjointement qu'il importe d'encourager la société à adopter une approche plus durable de l'urbanisation, tenant compte de la nécessité de protéger le capital de ressources naturelles soutenant les zones urbaines.

4. D'autres généralités sur les questions traitées dans les principes pour l'utilisation rationnelle des zones humides dans un monde de plus en plus urbanisé et l'importance de maintenir les zones humides urbaines et périurbaines pour les services qu'elles procurent et la contribution qu'elles apportent au bien-être humain, sont à consulter dans COP11 DOC. 23.
5. À la 43^e Réunion du Comité permanent Ramsar, il a été noté que les Principes figurant dans la section 3 ci-dessous peuvent aussi s'appliquer plus largement à l'aménagement du territoire (spatial) et à la gestion des zones humides en milieu rural.

2. Objectifs des Principes et publics ciblés

6. Traditionnellement, la conservation de la biodiversité et la gestion des écosystèmes sont considérées comme relevant du domaine et de la responsabilité des gouvernements nationaux et l'on néglige les administrations locales. Depuis peu, cependant, le rôle de celles-ci est jugé de plus en plus pertinent et important, en particulier à la lumière de l'urbanisation rapide.
7. Des orientations sur la gestion des zones humides et de leur biodiversité en zone urbaine et périurbaine devraient démontrer comment appliquer efficacement les « outils » (ou politiques) existants avant de mettre au point des outils (politiques) nouveaux ou originaux.
8. Pour faciliter ce processus, il importe qu'il y ait convergence de compréhension entre les planificateurs et administrateurs du milieu urbain et les experts de la conservation et de la gestion des zones humides. La mise au point de principes généraux s'adressant aux deux publics et pouvant être utilisés pour guider l'élaboration de politiques et la mise en œuvre d'outils pratiques est un pas important.
9. Ces Principes ayant été élaborés conjointement avec ONU-Habitat et d'autres acteurs, ils reflètent les philosophies collectives de plusieurs organisations et s'adressent à un large public.
10. De nombreuses questions relatives à l'urbanisation et aux zones humides sont, certes, de portée universelle mais il convient de faire une distinction entre le monde développé et en développement et entre différents acteurs nationaux et locaux.
11. En conséquence, le public ciblé en premier lieu doit être celui des autorités à tous les niveaux, mais plus particulièrement au niveau local, responsables du développement urbain dans les pays en développement afin de mieux faire comprendre comment le maintien des zones humides peut contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (voir, p. ex., annexe 1 de la Résolution XI.12, *Les zones humides et la santé*). Ensuite, par le biais de politiques nationales, les Principes se propageront vers les niveaux de planification et de développement régionaux et locaux et seront transmis latéralement à d'autres ministères ayant des responsabilités de planification et de gestion de l'environnement en zone urbaine.
12. Il convient, en outre, de faire en sorte que les organisations internationales soient tenues informées, notamment ONU-Habitat, la CDB et l'ICLEI (Conseil international pour les initiatives écologiques locales). De même, l'information doit être diffusée pour parvenir,

par exemple, aux administrateurs des zones humides directement concernés par la gestion et l'utilisation rationnelle des zones humides en région urbaine et périurbaine.

13. Ces Principes ne sont qu'une première étape de la construction des fondations pour l'élaboration ultérieure d'orientations pratiques sur le développement urbain et la gestion des zones humides, à la fois pour les communautés chargées de la gestion des zones humides et celles qui sont concernées par la planification et le développement urbains (voir figure 1).

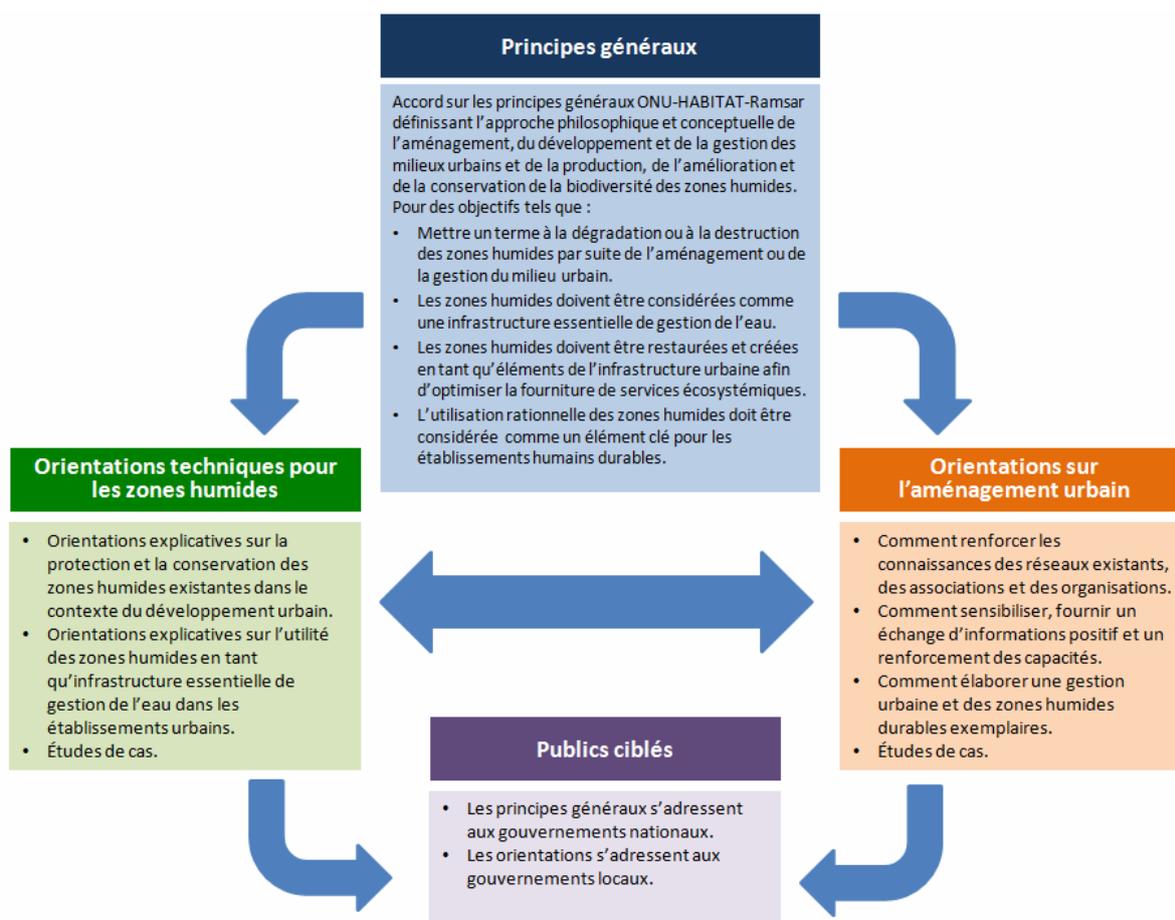


Figure 1. Relations entre les principes généraux et l'élaboration d'orientations pratiques pour différents publics

3. Principes pour la planification et la gestion des zones humides urbaines et périurbaines

14. Les Principes décrits ci-après couvrent aussi bien les politiques que la mise en œuvre pratique. Les principales questions concernant les zones humides et l'urbanisation ayant servi de base à la préparation des Principes sont énumérées dans l'appendice.

3.1 Principes politiques

15. Les quatre recommandations suivantes en matière de politique représentent des messages clés que les autorités, du niveau national au niveau local, doivent envisager et mettre en

œuvre lorsqu'elles élaborent des politiques traitant conjointement de la planification et de la gestion urbaines et de l'utilisation rationnelle des zones humides :

Principe politique 1 : Les zones humides et la gamme de services qu'elles fournissent sont des éléments essentiels de la structure qui soutient les établissements urbains et périurbains.

Principe politique 2 : L'utilisation rationnelle des zones humides contribue à l'épanouissement de zones urbaines et périurbaines durables sur le plan social et environnemental.

Principe politique 3 : Toute nouvelle dégradation ou destruction de zones humides, résultat du développement urbain ou de la gestion des zones urbaines, doit être évitée et, en cas d'impossibilité, tout effet préjudiciable doit être atténué et tout effet résiduel dûment compensé, par exemple grâce à la restauration de zones humides.

Principe politique 4 : La participation pleine et entière des communautés locales et autochtones, des municipalités et des secteurs publics impliqués dans la prise de décisions en matière d'aménagement du territoire urbain et périurbain et de gestion des zones humides est vitale si l'on veut créer des établissements urbains et périurbains viables.

Principe politique 5 : Il importe que les gouvernements accordent une attention prioritaire à la menace que constituent les catastrophes naturelles et induites par l'homme et à leurs effets sur les populations urbaines et les zones humides et prennent des mesures convergentes pour accroître la résilience à ces phénomènes.

3.2 Principes pratiques

16. La mise en œuvre des principes politiques devrait catalyser toute une gamme de mesures pratiques qui, ensemble, permettront d'atteindre un développement urbain plus durable associé à un meilleur entretien et à une amélioration des zones humides. Les principes pratiques (ou meilleures pratiques) suivants sont recommandés :

Principe pratique 1 : Conservation des zones humides

- i) Le développement urbain devrait, dans la mesure du possible, éviter de détruire les zones humides.

Principe pratique 2 : Restauration et création de zones humides

- i) Il convient de restaurer et/ou de créer des zones humides en tant qu'éléments de l'infrastructure urbaine, et en particulier de la gestion de l'eau, afin de préserver ou de renforcer les caractéristiques écologiques et d'optimiser la fourniture de services écosystémiques.
- ii) Il convient de donner la priorité à la possibilité de restaurer des zones humides plutôt qu'à la création de nouvelles zones humides. La création de zones humides doit être encouragée conformément aux règlements de chaque Partie contractante et n'être

réalisée que si aucune autre solution n'est possible; elle doit être associée à des projets économiques et sociaux et tenir compte des services écosystémiques.

Principe pratique 3 : Comprendre la valeur des zones humides

- i) Il convient de chercher, de toute urgence, à mettre en œuvre des possibilités de réduire la pauvreté urbaine par une optimisation des services écosystémiques des zones humides utilisés durablement, conformément aux principes d'utilisation rationnelle.
- ii) Il serait bon de tenir compte des compromis possibles du point de vue des moyens d'existence et du partage des avantages économiques, impliquant à la fois le secteur privé et le secteur public.
- iii) Des mécanismes d'incitation tels que des paiements pour les services environnementaux devraient être appliqués à l'intérieur et au-delà des milieux urbains pour protéger les zones humides.
- iv) Les valeurs des zones humides doivent être énoncées clairement pour que les planificateurs urbains puissent prendre leurs décisions en connaissance de cause. Le coût de la perte et de la dégradation des zones humides devrait être explicite dans le développement urbain.

Principe pratique 4 : Engagement des acteurs

- i) Le développement urbain et la gestion des zones humides doivent adopter les principes d'inclusivité, d'autonomisation et de participation des communautés locales et autochtones.
- ii) La gouvernance du développement urbain et de la gestion des zones humides doit être participative, inclure tous les acteurs concernés, et décentralisée jusqu'au plus bas niveau approprié.

Principe pratique 5 : Planification intégrée

- i) La planification thématique doit être un outil essentiel pour sauvegarder les zones humides et leurs services écosystémiques à l'intérieur et au-delà des établissements urbains.
- ii) Il importe que l'on tienne pleinement compte des zones humides dans la planification urbaine et qu'elles soient intégrées à des éléments plus vastes de la planification spatiale (comme la Gestion intégrée des bassins hydrographiques adoptée dans la Résolution X.19, la gestion des ressources en eau, le développement de l'infrastructure de transport, la production agricole, l'approvisionnement en carburant, etc.).
- iii) Il convient d'identifier des emplacements de substitution pour les aménagements urbains planifiés (les constructions, aussi bien formelles qu'informelles) afin que les zones humides, ou d'autres écosystèmes naturels, ne soient ni dégradés ni détruits.

4. Possibilités et priorités concernant l'élaboration et l'intégration futures d'orientations sur la planification et la gestion des zones humides urbaines et périurbaines

4.1 Priorités immédiates

17. À court terme, il faut garantir que les principes énoncés dans la section 3 qui précède soient diffusés et intégrés largement. Pour cela, il faut instaurer une collaboration permanente et proactive avec différents acteurs et organisations. Compte tenu des ressources limitées, il est essentiel d'établir des priorités – celles qui suivent représentent les principaux objectifs primaires pour une intégration et une collaboration immédiates :
- i) ***Le Partenariat mondial pour les villes et la biodiversité.*** Le Partenariat mondial pour les villes et la biodiversité a été conclu entre le Secrétariat de la CDB et le PNUE, ONU-Habitat, l'ICLEI, UICN Countdown 2010, l'UNITAR, l'UNESCO et un groupe directeur de maires de Curitiba, Montréal, Bonn, Nagoya et Johannesburg afin de rassembler les initiatives existantes sur les villes et la biodiversité. Le Partenariat a été établi pour engager les villes dans la lutte pour inverser la perte de biodiversité avant 2010; il aide les gouvernements nationaux et locaux en fournissant du matériel de sensibilisation, en organisant des ateliers et la formation, en mettant au point des outils et en faisant participer les villes à des réunions internationales sur la biodiversité.
 - ii) ***La division d'ONU-Habitat en charge de l'aménagement et du design urbains.*** La division d'ONU-Habitat en charge de l'aménagement et du design urbains soutient l'aménagement du territoire à l'échelle de la région métropolitaine, de la ville et des quartiers, ainsi qu'au point d'entrée des changements climatiques. Elle intervient à l'échelle internationale pour intégrer l'urbanisme dans les Accords multilatéraux sur l'environnement et à l'échelon local pour intégrer des considérations environnementales dans l'aménagement urbain.
 - iii) ***Action locale pour la biodiversité (LAB) – ICLEI.*** Le programme LAB est un programme mondial pour la biodiversité urbaine coordonné par l'ICLEI. Le LAB Pioneer WorkNet a été lancé en 2006 avec un groupe sélectionné d'autorités locales et régionales du monde entier représentant plus de 54 millions de citoyens. Baptisées « les pionniers LAB », ces autorités locales sont actuellement des leaders internationaux en matière de gestion et de conservation de la biodiversité au niveau local.
18. À travers ces réseaux et organisations, il est possible d'ancrer les Principes à l'intérieur de toute une gamme d'initiatives parallèles et de garantir que l'utilisation rationnelle des zones humides soit dûment prise en compte dans la planification et le développement urbains. Il y a, en particulier, une possibilité immédiate d'intégrer les orientations sur les zones humides dans le cadre actuel et couronné de succès de la division en charge de l'aménagement et du design urbains d'ONU-Habitat.

4.2 Priorités à plus long terme

19. L'intégration avec les trois programmes mentionnés ci-dessus marquera le commencement d'un processus et non sa fin. Il faudra que les organes de la Convention de Ramsar poursuivent leur engagement proactif pour garantir que ces Principes soient appliqués et mis en œuvre. De même, à mesure que des progrès seront faits sur des orientations plus vastes pour les zones humides, tenant compte, par exemple, de la santé (voir Résolution XI.12) et de l'éradication de la pauvreté (voir Résolution XI.13), il sera nécessaire d'intégrer ces domaines de travail en évolution dans le programme plus vaste de l'urbanisation.

20. Pour garantir que les zones humides reçoivent la considération qu'elles méritent et que les Principes, ainsi que tout matériel d'orientation ultérieur, soient réellement intégrés dans la planification et la gestion urbaines, il faut un engagement permanent. La science sociale et environnementale concernant les établissements urbains évolue rapidement et les possibilités de rassembler et de diffuser des informations sont légion.

4.3 Éventuels produits futurs

21. Le processus d'élaboration des Principes a attiré l'attention sur le fait qu'il serait souhaitable de disposer d'une gamme de nouveaux produits et les Principes eux-mêmes fournissent la base de l'élaboration des politiques. Les deux produits suivants ont été identifiés :
- i) information pour les autorités locales, les services de planification et les autorités municipales concernant les zones humides et la planification et la gestion urbaines; et
 - ii) information pour les administrateurs locaux des zones humides concernant l'urbanisation et la gestion et la planification des zones humides.
22. Les villes sont des entités dynamiques. Des décisions peuvent souvent être mises en œuvre au niveau d'une ville qui, en fait, peuvent servir de catalyseurs pour une adoption plus générale au niveau national. Sachant cela, le public citoyen doit être ciblé de manière concertée. Il faut des informations et des orientations pratiques, pour les responsables locaux et municipaux ainsi que les autorités des services de planification, sur toute une gamme de questions relatives aux zones humides, notamment :
- renforcer la sensibilisation; et communication, éducation, sensibilisation et participation (CESP);
 - cartographier (types et classification des zones humides);
 - comprendre et évaluer les valeurs et services écosystémiques des zones humides;
 - identifier et atténuer les menaces et les impacts, notamment en relation avec les changements climatiques;
 - reconnaître que la restauration et la création de zones humides sont des solutions;
 - renforcer les capacités dans toutes les disciplines relatives aux zones humides; et
 - entreprendre des évaluations environnementales stratégiques.
23. En outre, il faut des orientations ciblées, adressées à toute une gamme d'acteurs, y compris les communautés locales et les populations autochtones, les élus des collectivités locales, le secteur privé (pour faciliter le commerce des services écosystémiques, l'industrie et le logement) et les organisations non gouvernementales.
24. Les administrateurs des zones humides sont aussi un public à part. Le profil des administrateurs des zones humides en relation avec l'urbanisation n'est pas encore clair mais ils formeront sans le moindre doute un public distinct et important pour des orientations spécifiques.

Appendice

Questions clés et solutions potentielles pour une gestion et une planification durables futures des zones humides et du milieu urbain

Les Principes décrits plus haut ont pour ambition de couvrir les **questions clés des pressions associées à l'urbanisation auxquelles les zones humides sont confrontées**. Les questions clés et les facteurs de la perte et de la dégradation des zones humides à l'intérieur et au-delà des zones urbaines qui sous-tendent les Principes sont identifiés ici.

- i) Les conflits sectoriels entre services gouvernementaux (tant au niveau horizontal que vertical) et la rareté ou l'absence de coordination et de planification conjointes empêchent souvent d'intégrer les zones humides de manière appropriée dans les processus de prise de décisions.
- ii) Laisser les décisions concernant l'attribution et l'utilisation des terres en milieu urbain aux forces du marché et à des systèmes informels et coutumiers n'est pas une solution politique durable et aboutit à la perte et à la dégradation continues des zones humides.
- iii) Absence généralisée de sensibilisation à la valeur économique et sociale des zones humides et des services écosystémiques qu'elles fournissent, à la fois directement et pour le maintien des ressources d'eau dont les populations urbaines sont tributaires.
- iv) L'absence de leadership et une gouvernance médiocre et inéquitable sont des problèmes persistants.
- v) Absence généralisée de politiques et de lois protégeant les zones humides ainsi qu'absence de mécanismes réglementaires pour appliquer les lois qui existent.
- vi) Le manque de ressources humaines et financières et d'infrastructure empêche la planification et la gestion durables des zones humides urbaines et périurbaines.
- vii) Souvent, la définition ou la compréhension même de ce qu'est une « zone humide » laisse à désirer. Cela peut être exacerbé par l'absence d'inventaire des zones humides pour utilisation dans les processus de planification urbaine.
- viii) Les populations et la densité démographique augmentent, souvent sous l'influence de la pauvreté en milieu rural qui force à la migration vers les centres urbains.
- ix) Les changements climatiques sont un moteur direct du changement mais entraînent aussi la croissance du nombre de réfugiés environnementaux qui émigrent vers les centres urbains, y aggravant les pressions démographiques.
- x) L'inégalité d'accès aux avantages issus des services écosystémiques des zones humides et la pauvreté urbaine endémique peuvent conduire à la surexploitation des zones humides par nécessité économique.
- xi) Le développement non durable avec des établissements humains formels et informels, mal conçus et mal situés, des constructions illégales et, en particulier à proximité des littoraux, des activités illégales comme le déversement de déchets, contribuent à la perte et à la dégradation des zones humides.

- xii) L'absence de traitement des eaux usées et des eaux d'égout urbaines entraîne la pollution des zones humides de manière directe et porte préjudice au milieu aquatique. En outre, le ruissellement pollué par les déchets agrochimiques et industriels peut aussi avoir des impacts sur les zones humides.
- xiii) Les pressions sur les ressources d'eau pour la consommation industrielle et humaine peuvent entraîner la rareté de l'eau et des problèmes de sécurité aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones urbaines.
- xiv) Souvent encore, les zones humides sont associées à des maladies telles que le paludisme, ce qui entraîne parfois leur drainage et leur comblement et il convient de mieux reconnaître que des zones humides en bon état peuvent améliorer la santé et les moyens d'existence des populations.
- xv) Une gestion inadéquate des zones humides contribue à réduire la résilience des villes aux catastrophes et à réduire encore leur capacité de réhabilitation après les catastrophes.
- xvi) L'extraction de ressources minérales, comme le sable, le sel et les minerais, au-delà des limites municipales, pour la construction et le développement et pour soutenir les populations urbaines, doit être gérée avec la plus grande rigueur.
- xvii) La surexploitation des ressources des zones humides et l'introduction accélérée d'espèces exotiques, aussi bien de manière fortuite qu'intentionnelle, entraînent souvent la perte de biotopes, le déclin de biotes indigènes et la dégradation des écosystèmes et des services qu'ils procurent.

Pour surmonter ces problèmes clés, on peut identifier toute une gamme de **solutions potentielles** qui contribuent à l'application des Principes ci-dessus. Il s'agit des solutions suivantes :

- i) améliorer la compréhension de l'utilité générale des zones humides, ce qui n'est pas dûment apprécié par une proportion considérable des secteurs d'aménagement, entre autres;
- ii) améliorer la sensibilisation aux avantages que les zones humides apportent à différents niveaux, y compris dans les programmes de formation à l'université, les campagnes de sensibilisation du grand public et la fourniture d'informations ciblées adressées aux services gouvernementaux;
- iii) rendre plus sensible l'élaboration de la politique d'aménagement urbain, notamment avec des cadres de développement et une zonation spatiale pour protéger les services écosystémiques (en particulier ceux des zones humides) et traiter les questions de gestion de l'eau à l'échelle appropriée;
- iv) renforcer l'accent mis par les gouvernements sur la conservation des zones humides et, si nécessaire, payer les gens pour qu'ils se déplacent vers d'autres régions, moins sensibles, p. ex., par des systèmes fournissant des paiements pour les services écosystémiques;

- v) inclure explicitement les zones humides en tant qu'infrastructure naturelle dans l'aménagement urbain, y compris l'aménagement des paysages et tous les aspects de la gestion de l'eau, tels que la gestion des eaux de tempête, des ressources en eau et de l'épuration de l'eau;
- vi) considérer les zones humides pas seulement comme des régions importantes pour la conservation de la nature en soi mais aussi en tant qu'éléments clés dans l'infrastructure urbaine de gestion de l'eau et des éléments essentiels pour fournir des ressources en eau;
- vii) améliorer les cadres politiques et juridiques protégeant les zones humides et garantir qu'ils soient appliqués et réglementés;
- viii) utiliser certaines zones humides comme systèmes de traitement naturel des eaux usées pour atténuer la pollution et la sédimentation en milieu urbain, en particulier pour améliorer l'assainissement, dans les limites imposées par leur capacité à fournir ces services et en évitant de compromettre gravement leur aptitude à continuer d'offrir d'autres services écosystémiques, et à condition que cette opération n'ait pas d'effets préjudiciables significatifs sur l'environnement;
- ix) considérer l'utilisation rationnelle des zones humides aussi bien dans les limites urbaines qu'au-delà et comprendre les questions d'interconnectivité à l'échelle du bassin versant/bassin hydrographique, notamment pour garantir les flux environnementaux vers les zones humides;
- x) garantir une participation et une autonomisation appropriées des acteurs, à la fois pour définir les problèmes et les résoudre, ce qui peut être un élément essentiel pour l'avènement de villes durables – bien qu'ils soient essentiels pour les succès futurs, les engagements de ce type sont actuellement déficients; et
- xi) élaborer des programmes spécifiques dans le but d'assurer que les communautés participent et bénéficient d'une gestion durable des zones humides.