

*Manuels*  
*Ramsar*  
4<sup>e</sup> édition

## Manuel 2

# Politiques nationales pour les zones humides

---





## À propos de la Convention sur les zones humides

La Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971) est un traité intergouvernemental qui a pour mission: «La conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale, en tant que contribution à la réalisation du développement durable dans le monde entier». En octobre 2010, 160 pays étaient Parties contractantes à la Convention et plus de 1900 zones humides, couvrant plus de 186 millions d'hectares figuraient sur la Liste Ramsar des zones humides d'importance internationale.

## Qu'entend-on par « zones humides »?

Selon la définition de la Convention, les zones humides comprennent une grande diversité d'habitats : marais, tourbières, plaines d'inondation, cours d'eau et lacs, zones côtières telles que les marais salés, les mangroves et les lits de zostères, mais aussi récifs coralliens et autres zones marines dont la profondeur n'excède pas six mètres à marée basse et zones humides artificielles telles que les bassins de traitement des eaux usées et les lacs de retenue.

## À propos de cette série de manuels

Les manuels ont été préparés par le Secrétariat de la Convention à la suite des 7e, 8e, 9e, 10e sessions de la Conférence des Parties contractantes (COP7, COP8, COP9, et COP10) qui ont eu lieu, respectivement, à San José, Costa Rica, en mai 1999, Valence, Espagne, en novembre 2002, Kampala, Ouganda, en novembre 2005, Changwon, République de Corée, en octobre-novembre 2008. Les lignes directrices adoptées par les Parties sur différents sujets, lors de ces sessions et de sessions précédentes de la COP, ont été regroupées sous forme de manuels afin d'aider ceux qui s'intéressent à l'application de la Convention ou qui y participent activement aux niveaux international, régional, national, infranational ou local. Chaque manuel contient, sujet par sujet, les orientations adoptées par les Parties ainsi que, pour en illustrer des aspects fondamentaux, du matériel provenant de documents d'information présentés à la COP, d'études de cas et d'autres publications pertinentes. Les manuels sont disponibles dans les trois langues de travail de la Convention (français, anglais et espagnol).

À l'intérieur de la 2e de couverture, le tableau énumère l'ensemble des sujets couverts par la présente collection de manuels. D'autres manuels seront préparés pour inclure toutes les nouvelles orientations qui pourraient être adoptées lors de futures sessions de la Conférence des Parties contractantes. La Convention de Ramsar soutient un ensemble de mesures intégrées pour garantir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Le lecteur pourra constater que, pour tenir compte de ces approches intégrées, nous avons inclus dans chaque manuel de nombreuses références à d'autres manuels de la collection.

**Copyright © 2010, Secrétariat de la Convention de Ramsar**

**Citation:** Secrétariat de la Convention de Ramsar, 2010. *Politiques nationales pour les zones humides: Élaboration et application de politiques nationales pour les zones humides*. Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides, 4e édition, vol. 2. Secrétariat de la Convention de Ramsar, Gland, Suisse.

Cette publication peut être reproduite à des fins non commerciales et notamment pédagogiques sans autorisation préalable du Secrétariat Ramsar, à condition que la source soit dûment citée.

**Directeur de publication :** *Dave Pritchard*  
**Supervision :** *Nick Davidson*  
**Maquette et mise en page :** *Dwight Peck*

**Photographies de couverture :** Site Ramsar de Vadret da Roseg, Suisse (Andreas Wipf, OFEFP Suisse)

# Manuel 2

## Politiques nationales pour les zones humides

Élaboration et  
application de  
politiques nationales  
pour les zones  
humides



Cette 4<sup>e</sup> édition des Manuels Ramsar remplace l'édition publiée en 2007. Elle comprend des orientations pertinentes adoptées par plusieurs sessions de la Conférence des Parties, en particulier la COP7 (1999), la COP8 (2002), la COP9 (2005) et la COP10 (2008), ainsi que des documents de référence choisis, qui ont été présentés à chacune de ces sessions de la Conférence.

---

## Remerciements

Jamais nous n'aurions pu publier ce texte sans la participation d'un grand nombre de personnes partout dans le monde. Le Secrétariat de la Convention de Ramsar souhaite en particulier remercier l'auteur principal et coordonnateur du projet, Clayton Rubec, et ceux qui ont apporté une contribution majeure: Nadra Nathai-Gyan, Paul Mafabi, David Pritchard et Bill Phillips. D'autres informations ont été fournies par Maryse Mahy, Pauline Lynch-Stewart, Roberta Chew, Gilberto Cintron, Joseph Larson et Sundari Ramakrishna.

Le texte final est le fruit d'une série de projets enrichis par les commentaires pertinents des participants aux réunions régionales panafricaine, panaméricaine, panasiatique et océanienne des Parties contractantes à la Convention. Enfin, les suggestions utiles de Delmar Blasco, Michael Smart, Ken Cox et Lyle Glowka ont permis d'améliorer encore le texte.

Les décisions des COP de Ramsar peuvent être téléchargées du site Web de la Convention [www.ramsar.org/resolutions](http://www.ramsar.org/resolutions). Les documents de référence mentionnés dans ces Manuels sont disponibles aux adresses [www.ramsar.org/cop7-docs](http://www.ramsar.org/cop7-docs), [www.ramsar.org/cop8-docs](http://www.ramsar.org/cop8-docs), [www.ramsar.org/cop9-docs](http://www.ramsar.org/cop9-docs), et [www.ramsar.org/cop10-docs](http://www.ramsar.org/cop10-docs).



La Convention de Ramsar sur les zones humides cherche à décourager les politiques, les lois et les attitudes qui permettent des actions non durables – irrationnelles comme celle-ci.

## Table des matières

Remerciements	2
Pour que ce Manuel vous soit utile	5
Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides	7
<b>I. Planter le décor de la politique pour les zones humides</b>	9
1.1 Introduction	9
1.2 Les possibilités de conservation des zones humides	11
1.3 Politique relative à l'utilisation rationnelle et aux zones humides: contexte historique de la Convention	15
1.4 Pourquoi faut-il des politiques pour les zones humides?	19
1.5 Qu'est-ce qu'une politique pour les zones humides?	20
1.6 Examen de l'état des politiques pour les zones humides par Région Ramsar	22
1.7 Relation entre politique et utilisation rationnelle	25
1.8 Niveau d'approbation/d'adoption de la Politique nationale pour les zones humides	26
<b>II. Élaborer la Politique nationale pour les zones humides</b>	26
2.1 Établir un organisme responsable	26
2.2 Réflexion sur la création d'un Comité national pour les zones humides	27
2.3 Énoncé de la perspective nationale et document de base	28
2.4 Définir les zones humides au niveau national	29
2.5 Définir les parties prenantes	31
2.6 Entamer des consultations nationales	32
2.7 Organiser des ateliers nationaux et locaux sur la Politique nationale pour les zones humides	34
2.8 Créer un Groupe de rédaction de la Politique nationale pour les zones humides	35
2.9 S'assurer un appui politique pour les étapes suivantes	35
2.10 Calendrier	36
2.11 Achever les consultations et préparer des projets de politique supplémentaires	36
2.12 Formuler une recommandation à l'adresse du Conseil des ministres	36
2.13 Approbation du gouvernement, adoption et annonce officielle	38
<b>III. Organisation du texte de la Politique</b>	38
3.1 Les différentes rubriques du texte de la Politique	38
3.2 Buts et principes	38
3.3 Les objectifs d'une Politique nationale pour les zones humides	39
3.4 Stratégies d'application de la Politique	41
3.5 Exemples de stratégies nationales	45
<b>IV. Application de la Politique</b>	47
4.1 Définir qui est responsable de l'application	47
4.2 Élaborer des lignes directrices pour l'application de la Politique	47
4.3 Définir les ressources nécessaires	49
4.4 Normes législatives requises	50
4.5 Harmonisation interministérielle	51
4.6 Coordination requise	54
4.7 Élaborer un plan d'application	54
4.8 Formation	55
4.9 Partager l'expérience entre les nations	57
4.10 Établir un programme national de surveillance continue	57
4.11 Bibliographie	59

<b>V. Références</b>	59
<b>Appendices</b>	
Annexe 1: Priorités à respecter dans l'élaboration de politiques pour les zones humides	61
Annexe 2: Recommandation 6.9 Cadre d'élaboration et d'application de politiques nationales pour les zones humides	63
Annexe 3: Résumé des Politiques et Stratégies/Plans d'action nationaux pour les zones humides, par Partie contractante ou Région Ramsar	64
<b>Résolution pertinente</b>	
Résolution VII.6 <i>Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides</i>	65

## Pour que ce Manuel vous soit utile

### Les Manuels en général

Les Manuels Ramsar ont pour objet d'organiser, selon des thématiques, les orientations tirées de décisions adoptées au fil des ans par les Parties contractantes. Il s'agit d'aider les praticiens à appliquer de manière conviviale les meilleures pratiques agréées au niveau international, adaptées à leur propre environnement de travail quotidien.

Les Manuels Ramsar s'adressent aux services, ministères et organismes gouvernementaux qui, dans tous les pays, jouent le rôle d'Autorités administratives pour la Convention de Ramsar. Bien souvent, les administrateurs des zones humides seront des usagers tout aussi importants car certains aspects des orientations contenues portent précisément sur la gestion des sites.

Les orientations Ramsar ont été adoptées par tous les gouvernements membres et tiennent compte, de plus en plus, du rôle crucial d'autres secteurs, au-delà de ceux de « l'environnement » et de « l'eau ». Il est donc essentiel que ces Manuels soient utilisés par **tous ceux** dont les activités peuvent être bénéfiques ou préjudiciables à l'utilisation durable des zones humides.

Dans chaque pays, un premier pas vital consistera donc à faire en sorte que ces Manuels soient **diffusés** à tous ceux qui en ont besoin ou peuvent en bénéficier. Le Secrétariat Ramsar tient à disposition des exemplaires gratuits en format PDF, en trois langues, sur CD-ROM; ils peuvent aussi être téléchargés du site Web de la Convention ([www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)).

Dans chaque contexte particulier, les pas suivants devraient conduire à **éclaircir** la hiérarchie des responsabilités et à **vérifier activement** les moyens de faire correspondre les termes adoptés et les approches décrites à la juridiction, aux circonstances de fonctionnement et aux structures organisationnelles propres au lecteur.

Une bonne partie du texte peut être appliquée de **façon proactive**, comme base des politiques, des plans et des activités qui seront conçus; il suffira, dans certains cas, d'importer des sections particulières dans le matériel national et local. Il peut aussi être utilisé de **façon réactive** comme source d'aide et d'idées pour réagir à des problèmes et à des possibilités, les sujets étant choisis selon les besoins de l'utilisateur.

Les références, les sources originales et autres lectures sont largement citées : souvent, les manuels ne sont pas « le point final » mais fournissent une feuille de route utile vers d'autres sources d'information et d'appui.

La Convention de Ramsar trouve sa **direction stratégique** dans son Plan stratégique dont la dernière version a été adoptée par la COP10, en 2008, pour la période 2009-2015. Tous les cadres d'application thématiques, y compris les Manuels, sont replacés dans le contexte des objectifs et stratégies de ce Plan et les priorités sont mises en évidence pour la période couverte.

Dans cette 4<sup>e</sup> édition des Manuels, les ajouts et les omissions par rapport au texte original des lignes directrices, rendus nécessaires par les résultats de la COP8, de la COP9 et de la COP10, apparaissent entre crochets [...]. La série des Manuels est mise à jour après chaque session de la Conférence des Parties et le Secrétariat apprécie tout commentaire des usagers pour aider à améliorer chaque nouvelle édition.

### **Le présent Manuel (Politiques nationales pour les zones humides)**

Concernant le rapport avec les politiques nationales pour les zones humides, la Stratégie 1.3 du Plan stratégique Ramsar (« Politique, législation et institutions ») consiste à « Élaborer et appliquer des politiques, législations et pratiques, y compris de croissance et développement des institutions appropriées, dans toutes les Parties contractantes pour garantir l'application efficace des dispositions d'utilisation rationnelle de la Convention ».

Parmi les Domaines de résultats clés à réaliser dans le cadre de cette Stratégie, avant 2015, il y a le DRC 1.3.i : « Toutes les Parties auront mis effectivement en place des politiques nationales pour les zones humides ou instruments équivalents, parallèlement à d'autres processus stratégiques et de planification et intégrés à ces processus, y compris des stratégies d'éradication de la pauvreté, des plans d'économie d'eau et de gestion des ressources en eau, des plans de gestion des ressources côtières et marines, des programmes nationaux pour les forêts, des stratégies nationales de développement durable et des politiques ou mesures nationales relatives à l'agriculture. ».

En conséquence, le présent Manuel est utile pour un domaine de mise en œuvre crucial de la Convention de Ramsar.

Le texte de ce Manuel est essentiellement tiré de la Résolution VII.6 et de son annexe, il reflète donc, en substance, certaines décisions officielles adoptées par la Conférence des Parties contractantes. Le Manuel contient aussi d'autres documents de référence sur le sujet. Les opinions exprimées dans ces documents supplémentaires ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Secrétariat de la Convention de Ramsar ou des Parties contractantes et ces documents n'ont pas été approuvés par la Conférence des Parties.

## **Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides**

*(adoptées en Annexe à la Résolution VII.6 par la 7<sup>e</sup> Session de la Conférence des Parties contractantes, San José, Costa Rica, 1999)*

### **Engagements pris à ce sujet par les Parties contractantes dans les résolutions et recommandations de la COP**

#### **Recommandation 4.10, Annexe : Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle de la Convention**

(non numéroté) À long terme, il est souhaitable que toutes les Parties contractantes aient des politiques nationales globales relatives aux zones humides [qui] doivent autant que possible tenir compte de tous les problèmes et de toutes les activités qui concernent les zones humides au niveau national.

#### **Résolution VII.6 : Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle de la Convention**

##### LA CONFÉRENCE DES PARTIES CONTRACTANTES

9. ADOPTE, en tant qu'orientation pour les Parties contractantes, l'annexe à la présente Résolution intitulée Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides et INVITE les Parties qui n'ont pas encore entrepris d'élaborer leur politique d'accorder la plus haute attention à cette activité.
12. ENCOURAGE ÉGALEMENT les Parties contractantes à intégrer dans leurs politiques nationales pour les zones humides, dans la plus large mesure possible, les éléments des autres orientations adoptées sous l'égide de la Convention [...].

## **Préface**

1. La Politique nationale pour les zones humides est un élément clé de l'application du concept d'utilisation rationnelle de la Convention de Ramsar. Définir, élaborer et appliquer des politiques nationales encourageant la conservation et la gestion des zones humides demeure toutefois un objectif vague pour nombre de Parties contractantes à la Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971). C'est la raison pour laquelle les auteurs ont décidé de suivre la Recommandation 6.9 adoptée par la 6<sup>e</sup> Session de la Conférence des Parties contractantes, en mars 1996, à Brisbane, Australie, qui demandait une coopération entre les Parties contractantes, le Bureau Ramsar et d'autres partenaires en vue de la préparation d'un rapport contenant un cadre pour les Politiques nationales pour les zones humides.
2. *Élaboration et application de politiques nationales pour les zones humides* a été préparé par une équipe issue du secteur gouvernemental et non gouvernemental, possédant une expérience et un savoir-faire en matière d'élaboration de politiques pour les zones humides. Cette équipe, comprenant des rédacteurs rattachés aux Autorités administratives Ramsar de l'Australie, du Canada, de la Trinité-et-Tobago, de l'Ouganda et des États-Unis d'Amérique, a bénéficié de l'appui de plusieurs organismes non gouvernementaux, notamment BirdLife International, l'Université du Massachusetts et Wetlands International.

3. Parmi les principaux collaborateurs figurent Clayton Rubec (coordonnateur de projet et rédacteur principal), Nadra Nathai-Gyan, Paul Mafabi, David Pritchard et Bill Phillips. Roberta Chew, Gilberto Cintron et Joseph Larson ont proposé des études de cas, basées sur leur expérience aux États-Unis d'Amérique, et Sundari Ramakrishna a fait de même, d'après l'initiative de la Malaisie en matière de politique nationale pour les zones humides. Maryse Mahy, du Bureau Ramsar, a fourni des renseignements sur de nombreux documents directifs nationaux, de pays européens surtout. Pauline Lynch-Stewart, du Canada, a fait des suggestions fort utiles et a rédigé la première ébauche de plusieurs chapitres du document. Delmar Blasco, Secrétaire général de la Convention, Michael Smart, Ken Cox du Conseil nord-américain sur la conservation des terres humides (Canada), ainsi que Lyle Glowka, du Centre du droit de l'environnement de l'UICN (Union mondiale pour la nature), figurent parmi les nombreuses personnes qui, grâce à leurs commentaires précieux, ont contribué à l'amélioration de ce texte.
4. Les auteurs sont conscients qu'étant donné l'expérience nationale de plusieurs auteurs, nombre de termes et d'expressions utilisés dans ce document sont particuliers au système gouvernemental du Commonwealth britannique. Nul doute que les lecteurs plus coutumiers d'autres systèmes sauront «lire entre les lignes».
5. Il convient de souligner que le présent document n'est pas un modèle pour la rédaction d'une Politique nationale pour les zones humides. Il s'agit plutôt d'un recueil d'observations que les auteurs ont tirées de leur expérience personnelle. Une première ébauche a été faite, à la lumière des expériences jugées les plus édifiantes. Plusieurs avant-projets ont été préparés en 1998, puis soumis pour examen aux participants aux réunions régionales Ramsar panaméricaine, panafricaine, océanienne et panasiatique. Ces réunions ont contribué aux préparatifs de la 7e Session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention, à San José, Costa Rica, en mai 1999, où ces lignes directrices ont été adoptées après discussion et un certain nombre d'amendements, en Séance technique II de la session.
6. Le présent document devrait se révéler très utile aux pays qui se sont engagés à remanier leur politique ou leur stratégie nationale pour les zones humides, ou qui prévoient de le faire. Les différents chapitres traitent successivement les questions susceptibles de se poser et les mesures proposées, telles que: préciser l'objet d'une telle initiative, prévoir une procédure adaptée, déterminer la présentation du document directif et élaborer des stratégies d'application et de surveillance continue. Ce document ne sera certainement pas dénué d'intérêt pour les pays possédant déjà une ligne de conduite précise en la matière, en ce sens qu'il pourra compléter les différentes approches nationales ou, grâce à la synthèse d'expériences internationales, les mettre en lumière dans un contexte plus global.
7. Comme indiqué au paragraphe 3, le texte du présent document est complété par sept études de cas sur les sujets suivants: *Le rôle des organisations non gouvernementales dans une Stratégie nationale pour la conservation des zones humides*, par Joseph Larson de l'Université du Massachusetts, États-Unis d'Amérique; *Définir les parties prenantes à une Politique nationale pour les zones*

*humides*, par Nadra Nathai-Gyan, de la Trinité-et-Tobago; *Consultations relatives à l'élaboration d'une politique pour les zones humides*, par Clayton Rubec, Canada; *Les politiques pour les zones humides dans un Etat fédéral*, par Bill Phillips, Australie; *Examen des politiques sectorielles et de la législation relatives aux zones humides*, par Paul Mafabi, Ouganda; *Stratégies de conformité*, par Roberta Chew et Gilberto Cintron, États-Unis d'Amérique; et *La Politique pour les zones humides de la Malaisie: processus d'élaboration et de coordination*, par Sundari Ramakrishna, de Wetlands International Asie-Pacifique, Malaisie.

8. Il reste à espérer que le présent document constituera une référence qui encouragera toutes les Parties contractantes à la Convention de Ramsar à examiner les politiques et stratégies de leur pays sous un angle national, afin de tirer le meilleur parti possible des avantages et des échanges d'expérience inhérents à l'appartenance à la Convention de Ramsar.

## **I. Planter le décor de la politique pour les zones humides**

### **1.1 Introduction**

9. On sait aujourd'hui que les zones humides, au même titre que les terres agricoles et les forêts, sont parmi les principaux systèmes entretenant la vie sur notre Planète. Cette prise de conscience a joué un rôle déterminant dans l'émergence du soutien mondial et de l'engagement politique vis-à-vis du développement durable et de la conservation de l'environnement, comme en témoignent le *Plan stratégique 1997-2002* de la Convention de Ramsar, *Sauver la Planète - Stratégie pour l'Avenir de la Vie*, le rapport de la *Commission Brundtland* et *Action 21*. Les zones humides occupent désormais une place de premier plan dans les mesures de conservation des eaux douces intérieures et des écosystèmes côtiers prises au titre de la Convention sur la diversité biologique. L'importance des zones humides dépasse largement leur fonction d'habitat pour de nombreuses espèces végétales et animales menacées d'extinction. Elles constituent un élément vital des écosystèmes et des économies à l'échelle nationale et mondiale.
10. La gravité de la disparition persistante de zones humides appelle une réorientation de leur gestion. Une part importante des zones humides naturelles situées en zone de peuplement a été transformée, notamment pour l'agriculture, l'urbanisation, l'industrie et les loisirs. Certaines zones humides ont également été dégradées par des pratiques d'occupation des sols qui ont entraîné la destruction de la végétation, la concentration de matières nutritives et de toxines, la sédimentation, ainsi que la turbidité et le bouleversement du régime hydrologique naturel. Les boues de dragage, l'aquaculture intensive, le déboisement et les précipitations acides perturbent également l'équilibre naturel des zones humides.
11. Le prix - économique, social et écologique - de la perturbation des fonctions des zones humides est élevé. Le bouleversement de l'équilibre naturel peut détruire des bassins génétiques essentiels pour la médecine et l'agriculture, affecter la capacité naturelle des zones humides d'améliorer la qualité de l'eau et compromettre leur utilisation à des fins éducatives et récréatives. Le bouleversement des zones humides précieuses doit cesser, la diversité des zones humides restantes doit être conservée et la remise en état, la

restauration ou la création de nouvelles zones humides doit, dans la mesure du possible, être tentée (voir pages 6-7 pour des informations plus précises). Les obstacles et les solutions envisageables au problème des pertes quantitatives et qualitatives de zones humides sont décrits ci-après.

12. En conséquence, il est essentiel de démontrer l'importance cruciale des zones humides et de leur conservation pour le bien-être de tous les citoyens de n'importe quel pays. La conservation des zones humides est primordiale si l'on veut atteindre les objectifs de conservation de la diversité biologique énoncés dans les traités internationaux et remplir les obligations internationales qui en découlent. Les zones humides jouent un rôle clé dans la concrétisation de ces objectifs, comme l'illustrent les éléments de la *Stratégie mondiale de la conservation* décrits ci-après:
  - **Maintenir les processus écologiques essentiels et les systèmes entretenant la vie:** les zones humides remplissent ces fonctions de diverses façons, certaines, en maintenant et en améliorant la qualité de l'eau, d'autres, en ayant un effet régulateur sur le débit des cours d'eau, atténuant les crues et augmentant le débit en fin d'été, et d'autres enfin, en contribuant à la recharge des nappes souterraines. Les zones humides jouent en outre un rôle important en tant qu'aires de nidification et de repos pour les oiseaux migrateurs, en tant que frayères et nurseries pour les poissons et en tant qu'habitats de nombreux invertébrés, reptiles, amphibiens et plantes.
  - **Préserver la diversité génétique:** les zones humides jouent un rôle essentiel dans le maintien de populations d'espèces sauvages en offrant un habitat clé à toute une diversité de plantes et d'animaux. Les zones humides abritent près d'un tiers des espèces sauvages décrites comme menacées d'extinction, menacées ou rares.
  - **Veiller à l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes:** nombre d'économies locales et provinciales (d'états)/territoriales dépendent directement des ressources des zones humides telles que le poisson et la faune sauvage, les plantes et le bois. Les ressources renouvelables associées aux zones humides jouent un rôle central dans l'économie traditionnelle de subsistance des populations autochtones et aborigènes. Les zones humides offrent en outre des possibilités touristiques et récréatives considérables: chasse, pêche, observation des oiseaux et photographie, par exemple.
13. Pour relever le défi de la conservation des zones humides d'importance internationale et nationale, il faut des politiques nationales globales qui puissent servir de base à une action nationale et de cadre à une coopération internationale et nationale. Ces politiques pour les zones humides peuvent aider les pays à satisfaire aux besoins des espèces sauvages et d'autres ressources biologiques en matière de gestion et d'habitat, tout en répondant aux besoins des générations d'hommes, présentes et futures.
14. Dans le texte original de la Convention de Ramsar, adoptée en 1971, l'Article 3.1 stipule: «Les Parties contractantes élaborent et appliquent leurs plans d'occupation des sols de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste [des zones humides d'importance internationale] et,

autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire.»

15. Parmi les mesures recommandées aux pays qui adhèrent à la Convention sur les zones humides figure la formulation de politiques nationales favorisant la conservation des zones humides. Nombre d'exemples nationaux montrent toutefois que ce processus peut se révéler long et compliqué. La formulation de ces politiques se heurte en effet à des contraintes politiques, juridictionnelles, institutionnelles, juridiques et financières, sans parler des facteurs socio-économiques qui continuent de contribuer à la disparition de zones humides, lors même que le processus d'élaboration de la politique pour les zones humides est en cours.
16. Il importe de reconnaître que le processus d'élaboration et d'application d'une politique pour les zones humides au niveau national peut prendre du temps et demande des consultations suffisantes pour surmonter des obstacles comme la rareté des ressources financières ou la réticence institutionnelle des organismes gouvernementaux et autres à modifier les habitudes. Pour être généralement efficace, une Politique nationale pour les zones humides doit avoir un vaste champ d'application et ne doit pas être simplement une politique de protection des espèces sauvages ou être perçue comme telle. Axer une Politique nationale pour les zones humides exclusivement sur les espèces sauvages ne peut qu'affaiblir sa valeur aux yeux de la société et de la nation. L'élaboration de cette politique constitue en fait une «occasion en or» d'encourager la coopération et l'action à différents niveaux, et ne nécessite ni inventaire ni information scientifique détaillés.

## **1.2 Les possibilités de conservation des zones humides**

17. Différentes possibilités sont présentées ci-après pour résoudre les problèmes des zones humides et assurer leur conservation.

### *Inscrire des objectifs de conservation des zones humides dans les politiques gouvernementales*

18. Rares sont les gouvernements fédéraux, provinciaux, d'états, territoriaux et municipaux qui reconnaissent l'importance de la conservation des zones humides dans leurs politiques et programmes. L'absence d'orientation du gouvernement à cet égard se traduit par:
  - la destruction persistante et cumulative de zones humides, imputable au fait que les décisions de livrer telle ou telle zone humide à d'autres formes d'occupation des sols ne sont ni soumises, ni liées aux politiques générales de conservation;
  - un manque de responsabilité générale des organismes nationaux et infranationaux chargés de l'intendance des ressources naturelles telles que les zones humides;
  - la mauvaise image des zones humides avec pour conséquence le fait que les valeurs des zones humides ne retiennent guère l'attention lorsque le moment est venu de prendre ou de réviser des décisions relatives à l'occupation des sols;

- l'encadrement insuffisant des décideurs (organismes fédéraux, provinciaux, d'états, territoriaux et municipaux, propriétaires fonciers) appelés à peser le pour et le contre des décisions relatives à l'occupation des sols; et
  - les moyens insuffisants mis en œuvre pour faire respecter les lois et politiques en vigueur.
19. Une Politique nationale pour les zones humides peut aider ces organismes gouvernementaux à établir leur responsabilité à l'égard de leurs actes ainsi qu'à modifier leurs politiques sectorielles dans l'intérêt des écosystèmes de zones humides.

*Améliorer la coordination et la communication au sein des organismes gouvernementaux*

20. Dans la plupart des pays, la juridiction relative aux zones humides est répartie entre les différents paliers de gouvernement (fédéral, provincial/d'état, territorial et municipal), ainsi qu'entre différents services et organismes gouvernementaux. Aucun de ces multiples services et organismes, à quel que niveau que ce soit, n'est probablement responsable de tous les aspects de la gestion, de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides. La coordination et la communication au sein des gouvernements et entre eux demeurent insuffisantes bien que des efforts aient été déployés à cet égard. Il convient, non pas de désigner un seul organisme pour s'occuper des zones humides, mais d'améliorer la communication et d'appliquer une politique cohérente, suivie par tous les organismes gouvernementaux. Une Politique nationale pour les zones humides peut être un mécanisme efficace pour améliorer et promouvoir la coordination et la communication entre ces différents organismes.
21. Dans bien des pays, les organismes gouvernementaux qui pourraient donner une impulsion aux programmes de conservation des zones humides sont souvent insuffisamment soutenus en termes de ressources humaines et financières. Il se peut aussi qu'ils occupent un rang inférieur dans la hiérarchie gouvernementale et jouissent d'une influence limitée, qu'ils doivent en référer à un ou plusieurs ministères plus importants. Le gouvernement a souvent des difficultés à envisager les liens indispensables à l'efficacité, tels que la coordination des programmes potentiellement favorables aux zones humides avec les priorités nationales en matière d'eau, d'agriculture et de développement.

*Créer davantage d'incitations à conserver les zones humides*

22. Les programmes incitatifs (gouvernementaux et autres) entrent souvent en conflit avec les efforts de conservation des zones humides. Dans certains pays, les avantages fiscaux (impôts sur le revenu et taxes sur la propriété), les subventions versées pour le drainage ou la construction de digues, ou les quotas de production agricole constituent souvent, pour les agriculteurs, un encouragement financier à mettre en culture les zones humides. Sans ces incitations, les facteurs économiques décourageraient généralement ces transformations. Inversement, rares sont les mesures visant à inciter les propriétaires fonciers à conserver les zones humides à l'état naturel. Etant donné que le public tire généralement profit des zones humides, il serait



Comme ici, au Niger, les acteurs devraient être consultés, du niveau national au niveau local, dans le processus d'élaboration de politiques pour les zones humides. Photo : Denis Landenbergue (WWF), Anada Tiéga (Ramsar)

juste que les efforts de conservation soient soutenus par des incitations financées ou commanditées par les pouvoirs publics. La Politique nationale pour les zones humides peut constituer un outil qui encourage la mise en œuvre d'incitations économiques et sectorielles nouvelles et plus efficaces, et la suppression des facteurs et des incitations négatives responsables du déclin des zones humides.

***Encourager une meilleure gestion des zones humides après leur acquisition ou leur maintien***

23. Il est fréquent que les organisations non gouvernementales, les communautés locales, les propriétaires fonciers privés et les organismes gouvernementaux aient des difficultés à gérer les zones humides acquises ou maintenues à des fins de conservation. Les taxes sur la propriété et les frais personnels sont souvent élevés, et les administrateurs ont rarement une bonne connaissance des méthodes écologiquement rationnelles permettant de tirer un revenu de l'utilisation des zones humides. La gestion à long terme, qui peut être facilitée par la génération de revenu, intéresse de plus en plus les organismes de conservation des zones humides. La Politique nationale pour les zones humides offre la possibilité d'aborder ces questions et de trouver des solutions.

***Améliorer les connaissances et leur application***

Voir aussi Rapport technique Ramsar 3, Évaluation des zones humides

24. Les informations concernant l'état, le fonctionnement écologique et les valeurs (par exemple, hydrologiques ou économiques) des zones humides sont limitées. Bien que nombre de pays aient amélioré leurs méthodes de classification et d'inventaire des zones humides mais la tâche est loin d'être terminée à l'échelle mondiale et il convient de redoubler d'efforts pour fixer des objectifs quant au nombre et aux types de zones humides nécessaires. La Politique nationale pour les zones humides peut aider à établir les priorités en matière d'information, et à élaborer une stratégie qui permette d'obtenir et d'utiliser des informations nécessaires à la gestion des zones humides.
25. La quantification des taux de conversion et de la valeur économique des zones humides demeure insuffisante. Les coûts et les avantages économiques, sociaux et écologiques de la conversion des zones humides sont encore mal compris mais des preuves de plus en plus nombreuses attestent l'importance économique aussi bien qu'écologique et sociale de ces milieux. L'utilisation et la diffusion des connaissances sur les zones humides doivent être améliorées pour influencer les prises de décisions relatives aux modes d'occupation des sols. Et même si les lacunes constatées dans la connaissance des zones humides demeurent un obstacle de taille, il faut prendre des mesures de conservation, sans attendre les résultats de la recherche.
26. Dans beaucoup de pays où le développement économique demeure difficile ou dont l'économie se trouve actuellement en transition, les programmes de conservation de l'environnement se heurtent à des obstacles sociopolitiques considérables. La conservation des zones humides ne pourra pas occuper le rang de priorité qui lui revient tant que ses liens avec le bien-être économique et l'utilisation durable de l'eau et des ressources naturelles demeureront flous. Dans les pays frappés par des catastrophes naturelles et des conflits internes ou internationaux, les besoins écologiques ne figurent évidemment pas parmi les priorités des gouvernements.

*Une éducation orientée vers le grand public, les décideurs, les propriétaires fonciers et le secteur privé*

27. Les programmes d'éducation sur les zones humides sont insuffisamment soutenus, manquent de substance et n'insistent pas assez sur l'importance de la gestion avisée et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Nombre d'exemples nationaux ou infranationaux montrent qu'un public bien informé adhère plus facilement aux programmes de conservation des zones humides. Cette information passe par des campagnes de sensibilisation du public visant à lui faire comprendre les valeurs, les fonctions et les avantages des zones humides, ainsi que les conséquences de leur destruction persistante.
28. Les propriétaires fonciers doivent apprendre à améliorer la gestion de leurs ressources naturelles renouvelables pour obtenir des avantages économiques durables. Les décideurs doivent comprendre l'importance des questions liées aux zones humides, la relation étroite qui existe entre la conservation et le développement économique durable, et apprendre à appliquer les connaissances écologiques à la planification et à la gestion des ressources. L'éducation est un processus interactif: les responsables politiques, les hauts fonctionnaires gouvernementaux, les scientifiques et les propriétaires fonciers, ainsi que les usagers des zones humides, peuvent

apprendre beaucoup les uns des autres au sujet des zones humides et de leur conservation. Les activités de développement des infrastructures et du tourisme qui présentent le risque d'accroître les pressions auxquelles font face les zones humides offrent aussi la possibilité d'associer des parties prenantes importantes à des mesures conçues pour encourager une gestion durable.

29. Une Politique nationale pour les zones humides constitue une occasion unique d'établir conjointement les priorités et les mécanismes susceptibles de sensibiliser davantage les citoyens aux ressources des zones humides.

*Encourager la participation des organisations non gouvernementales et des communautés locales*

30. Les gouvernements reconnaissent insuffisamment les compétences et les efforts des organisations non gouvernementales (ONG) et des communautés locales en matière d'appels de fonds, de même que le potentiel de ces groupes à contribuer à la conservation des zones humides et à l'élaboration des politiques y relatives. Ces organisations et ces communautés locales sont souvent bien placées pour récolter des fonds auprès du public intéressé et offrir des contributions en nature pour couvrir les frais de la conservation des zones humides. Elles peuvent devenir des partenaires efficaces du gouvernement dans l'exécution de projets de conservation des zones humides, notamment en ce qui concerne la surveillance continue et le gardiennage, à l'échelle tant locale que nationale. Les frais généraux de ces organisations et communautés locales sont généralement inférieurs à ceux des gouvernements. Les ONG crédibles et les groupes communautaires sont souvent à même de mobiliser, auprès du public, le soutien nécessaire pour franchir les barrières politiques et bureaucratiques (voir Étude de cas 1).

**1.3 Politique relative à l'utilisation rationnelle et aux zones humides: contexte historique de la Convention**

31. Le Concept d'utilisation rationnelle est devenu un trait distinctif de la Convention sur les zones humides. L'utilisation rationnelle a été envisagée à l'Article 3.1 de la Convention, aux termes duquel les Parties contractantes «formulent 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». L'utilisation rationnelle est devenue l'un des concepts de la Convention les plus exaltants à mettre en pratique. C'est la raison pour laquelle la Convention de Ramsar a formulé des Lignes directrices et des Orientations complémentaires pour aider les Parties contractantes à appliquer ce concept.
32. Le concept d'«utilisation rationnelle» s'applique non seulement aux sites inscrits sur la Liste Ramsar mais à toutes les zones humides sur le territoire des Parties contractantes. Les *Lignes directrices relatives à l'utilisation rationnelle des zones humides* ont été adoptées à la Troisième Session de la Conférence des Parties contractantes (COP3) au Canada, en 1987. La Recommandation 3.3 recommande aux Parties contractantes d'adopter la définition de l'utilisation rationnelle<sup>1</sup> et à appliquer les Lignes directrices contenues dans l'annexe à cette Recommandation.

---

1 La Recommandation 3.3 définit l'utilisation rationnelle comme « l'utilisation durable des zones

### *Étude de cas 1*

## **Le rôle des organisations non gouvernementales dans une stratégie nationale de conservation des zones humides**

**Joseph Larson, Université du Massachusetts, États-Unis d'Amérique**

Aux États-Unis, la conservation des zones humides passe par une combinaison de stratégies publiques et privées: réglementation gouvernementale, acquisition par le gouvernement et par des organisations non gouvernementales (ONG), donation de zones humides par des propriétaires privés à des ONG, donation ou vente des droits de mise en valeur par des propriétaires privés, et modification de subsides gouvernementaux. L'occupation des sols est considérée comme une responsabilité incombant au gouvernement d'état et au gouvernement local. Les constitutions, fédérale et des états, empêchent les gouvernements d'imposer des restrictions à l'utilisation de terres en mains privées sans compensation financière. Bien que le gouvernement fédéral et de certains états aient adopté des objectifs «pas de perte nette» pour les zones humides, les restrictions constitutionnelles à la capacité du gouvernement de prescrire des modes particuliers d'occupation des sols ont constitué un frein à l'adoption d'une Politique nationale pour les zones humides.

La plus ancienne stratégie de protection des zones humides existant aux États-Unis est l'achat des titres de propriété. Des propriétaires fonciers ont été encouragés à transférer, par acte notarié, leurs droits de mise en valeur des zones humides à des organismes gouvernementaux ou des fonds privés pour la conservation des terres. Grâce à cette méthode, les zones humides restent en mains privées et sont génératrices d'impôts fonciers pour les gouvernements locaux. Toutefois, en les vendant ou en les cédant, le propriétaire foncier transfère définitivement tous ses droits de mise en valeur des zones humides au public ou à des ONG. Très souvent, l'acte de transfert comporte des obligations juridiques permanentes de protection contre toute modification future de la politique de l'organisme concerné. L'achat et la donation de zones humides constituent une stratégie capitale pour la protection des zones humides aux États-Unis depuis les années 30 mais ne suffisent pas à préserver les valeurs des zones humides. Aux États-Unis, l'acquisition de zones humides par des ONG est l'une des principales stratégies utilisées pour garantir leur protection. Quand le gouvernement n'arrive pas à réagir assez rapidement aux offres d'achat de zones humides en mains privées, il est fréquent que des ONG le devancent et acquièrent ces sites. Les ONG peuvent assortir l'acte de propriété de clauses permanentes de conservation pour des acheteurs ultérieurs ou encore se réserver des droits de contrôle illimités. La vente ou la donation des droits de mise en valeur se sont imposés dans de nombreuses régions et pourraient jouer un rôle déterminant dans la conservation des zones humides.

La réglementation des zones humides est devenue un instrument privilégié pour la mise en œuvre des objectifs nationaux de conservation des zones humides. Outre le programme réglementaire, tous les états côtiers ont adopté une réglementation d'état des zones humides à marée. Environ 14 états appliquent aujourd'hui des réglementations pour les zones humides d'eau douce. Au niveau local, l'application et l'efficacité des réglementations sont très variables. Il n'est pas rare que les états d'une même région appliquent des programmes réglementaires différents, ce qui complique l'introduction de programmes homogènes sur les bassins versants partagés par plusieurs états. Depuis qu'il est en place, le programme réglementaire national pour les zones humides se caractérise par le manque d'uniformité de son application entre les régions. Toutefois, étant donné la capacité restreinte du gouvernement de contrôler l'utilisation des terres, les programmes réglementaires sont appelés à continuer à jouer un rôle important aux États-Unis mais présentent probablement un intérêt limité pour d'autres pays.

La réglementation des zones humides exige que tout particulier, entreprise privée ou organisme public obtienne une autorisation de la part d'un organisme gouvernemental avant de modifier une zone humide, généralement par le drainage ou le remblayage. Le premier programme de restriction lié aux

---

humides au bénéfice de l'humanité, d'une manière qui soit compatible avec le maintien des propriétés naturelles de l'écosystème » [En 2005, cette définition a été modifiée comme suit: «le maintien de leurs caractéristiques écologiques obtenu par la mise en œuvre d'approches par écosystème dans le contexte du développement durable» (Résolution IX.1, Annexe A)].

zones humides mis en place aux États-Unis a démarré à l'échelon local au Massachusetts lorsque, à la demande de communautés côtières locales, cet état promulgua une réglementation qui mit un terme à la destruction des marais salés cotidaux sur le territoire de l'état. Les citoyens de ces collectivités firent valoir que ces marais constituaient des zones d'alevinage et de nourrissage pour des crustacés et des poissons de mer à valeur commerciale jouant un rôle important dans l'économie locale. Les tribunaux maintinrent néanmoins cette réglementation sous prétexte de protéger l'intérêt public, sans aucune compensation pour les propriétaires des marais salés.

Avec le temps, la protection des habitats importants pour les poissons et les espèces sauvages a commencé à être mieux acceptée sur le plan juridique en tant qu'objectif public de réglementation des zones humides aux États-Unis. Les modifications des politiques relatives à la prévention des crues, à l'assurance contre les inondations et aux secours en cas de catastrophe commencent aussi à être acceptées. Cette évolution est très prometteuse pour les zones humides de plaines inondables situées dans les grands réseaux fluviaux et incarne des principes applicables partout où les modes d'utilisation des plaines inondables perturbent des phénomènes de crue importants et réguliers. L'agriculture étant un facteur historique majeur de destruction des zones humides aux États-Unis, les subventions gouvernementales versées aux agriculteurs pour soutenir certaines cultures et favoriser les pratiques de traitement des sols entravent sérieusement les efforts de protection des zones humides dans ce pays. Les États-Unis vouent une attention croissante à la modification des politiques de subventions agricoles et à l'encouragement de pratiques révisées d'utilisation des sols, afin de réduire les effets défavorables de l'agriculture sur la conservation des zones humides.

[Note de la rédaction : ce texte n'a pas été mis à jour depuis la première édition du Manuel.]

33. Les Lignes directrices formulées par la Convention ont aidé de nombreuses Parties contractantes à élaborer leur Politique nationale pour les zones humides. Elles soulignent la nécessité d'améliorer les dispositions relatives aux institutions et à l'organisation, de répondre aux besoins législatifs et politiques, d'améliorer les connaissances sur les zones humides et de mieux faire apprécier leurs valeurs, de dresser un inventaire national des zones humides et d'évaluer leur état, d'identifier les priorités des programmes et d'élaborer des plans d'action pour des sites particuliers dans le cadre d'une Politique nationale pour les zones humides.
34. Lors de la 4<sup>e</sup> Session de la Conférence des Parties contractantes tenue en Suisse en 1990, les Parties ont adopté les *Lignes directrices pour l'application du concept d'utilisation rationnelle*, contenues dans la Recommandation 4.10 (qui remplaçait la Recommandation 3.3), confirmant à nouveau que le concept d'utilisation rationnelle englobe tous les aspects de la conservation des zones humides. Cette recommandation indique que les Politiques nationales pour les zones humides doivent, autant que possible, tenir compte de tous les problèmes et de toutes les activités qui concernent les zones humides au niveau national. Cinq catégories de mesures au niveau national (décrites en détail à l'Annexe 1) ont été proposées:
  - a) amélioration des mécanismes organisationnels et institutionnels;
  - b) examen de la législation et des politiques en vigueur et futures touchant la conservation des zones humides;
  - c) amélioration de la sensibilisation aux fonctions et valeurs des zones humides ainsi que de la connaissance à ce sujet;
  - d) inventaire et évaluation économique des zones humides en vue de fixer les priorités de gestion pour chaque site;

- e) mise en œuvre de mesures spécifiques à chaque site, par exemple: mécanismes de protection juridique et restauration de l'habitat.
35. Que des Politiques nationales relatives aux zones humides fussent en préparation ou non, les Lignes directrices demandaient d'accorder immédiatement l'attention à certaines mesures, au niveau national, pour faciliter l'élaboration de Politiques nationales pour les zones humides et pour éviter de retarder la mise en œuvre pratique de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides. Comme prévu, les Parties contractantes choisissent les mesures en fonction de leurs priorités et de leurs besoins. Certaines appliquent des mesures institutionnelles, législatives ou éducatives et commencent en même temps des inventaires ou des travaux scientifiques. Les Parties contractantes qui souhaitent favoriser l'utilisation rationnelle des zones humides sans attendre l'élaboration de politiques nationales à ce sujet ont été priées:
- i) de déterminer les questions qui nécessitent une attention prioritaire;
  - ii) d'agir pour trouver une solution à une ou plusieurs de ces questions;
  - iii) d'identifier les zones humides où il est urgent d'agir;
  - iv) de prendre les mesures nécessaires dans une ou plusieurs de ces zones humides, selon le schéma développé sous la rubrique «Mesures prioritaires dans des zones humides particulières».
36. Ainsi, depuis qu'elle existe et, en particulier, depuis 12 ans, la Convention encourage l'utilisation rationnelle des ressources des zones humides, contribuant ainsi aux objectifs de développement durable de chaque pays. Le concept d'utilisation rationnelle s'applique tant à la formulation et à l'application de politiques globales pour les zones humides, qu'à l'utilisation rationnelle de zones humides particulières. Ces activités font partie intégrante du développement durable.
37. Toutefois, comme l'a reconnu le *Rapport de l'atelier sur l'utilisation rationnelle* présenté à la COP3, l'élaboration de Politiques nationales pour les zones humides peut être un processus de longue haleine. Notant que les contraintes politiques et nationales constituent des obstacles importants à la formulation de telles politiques, la COP4 a recommandé à toutes les Parties contractantes de se doter, à long terme, de Politiques nationales globales pour les zones humides, formulées de la manière la plus appropriée aux institutions nationales et au contexte national.
38. En 1993, la Cinquième Session de la Conférence des Parties contractantes (COP5) à Kushiro, Japon, s'est interrogée sur la raison pour laquelle certains États membres [c.-à-d. les Parties contractantes] n'avaient pas adopté de Politique nationale pour les zones humides et sur les moyens d'intégrer de telles politiques dans les Politiques nationales sur l'environnement ou les stratégies nationales de conservation. La COP5 a, en outre, constaté que les facteurs économiques et sociaux étaient la cause principale de la perte de zones humides et a demandé qu'en conséquence, ils soient au cœur des Politiques nationales pour les zones humides.
39. À la 6e Session de la Conférence des Parties contractantes (COP6) à Brisbane, Australie, en 1996, la Convention a adopté le *Plan stratégique 1997-2002*. Conformément aux décisions des sessions précédentes, l'Objectif opérationnel 2.1 du Plan stratégique demande de réviser et, au besoin, de modifier la

législation nationale ou supranationale, les institutions et les pratiques de toutes les Parties contractantes afin de garantir l'application effective des Lignes directrices sur l'utilisation rationnelle. Il invite chaque Partie contractante à réaliser cet objectif en révisant la législation et les pratiques en vigueur sur son territoire et en indiquant, dans le rapport national adressé à la session suivante de la Conférence des Parties contractantes, comment les Lignes directrices sont appliquées.

40. De plus, en 1996, chaque Partie contractante a été priée d'encourager des efforts accrus visant à élaborer une Politique nationale pour les zones humides, que ce soit séparément ou en tant que composante clairement identifiable d'autres initiatives nationales de planification de la conservation telles que les Plans d'action nationaux pour l'environnement, les stratégies nationales de la diversité biologique ou les stratégies nationales de conservation. La Recommandation 6.9 de la COP6 (voir Annexe 2) estime qu'il est nécessaire de préparer un Cadre d'élaboration et d'application de Politiques nationales pour les zones humides comportant des exemples et des illustrations, à l'usage des Parties contractantes qui n'ont pas encore de politique de ce type. Cette Recommandation demande des exemples et illustrations appuyés sur de telles politiques et charge le Bureau Ramsar de coordonner des tâches particulières liées à la production de lignes directrices pour l'élaboration et l'application de Politiques nationales pour les zones humides.

#### **1.4 Pourquoi faut-il des politiques pour les zones humides?**

41. Il est rare que les zones humides soient explicitement couvertes, à l'échelon national, par d'autres politiques de gestion des ressources naturelles existantes (eau, forêts, sols, agriculture ou d'autres secteurs). La formulation d'une déclaration de principe et/ou d'une stratégie unique ou «indépendante» sur les zones humides peut constituer une étape décisive vers la reconnaissance des problèmes des zones humides et une solution ciblée. Une politique unique pour les zones humides offre une occasion de reconnaître les zones humides comme des écosystèmes appelant des méthodes de gestion et de conservation différentes, qui ne soient pas dissimulées par d'autres objectifs de gestion sectoriels.
42. Les politiques ou stratégies relatives aux zones humides sont très souvent des composantes de Politiques nationales pour développement durable, l'eau et autres politiques environnementales sectorielles. Les messages concernant les zones humides sont alors diffus et noyés dans des objectifs plus généraux. Dans de nombreux pays, il est fréquent que le personnel restreint des organismes de gestion, confronté à toutes sortes de demandes et attentes nouvelles, n'ait pas le temps de s'occuper des engagements liés aux zones humides, une situation forcément préjudiciable à la réalisation des objectifs de conservation des zones humides, quels qu'ils soient.
43. Une politique unique, indépendante, pour les zones humides attire l'attention sur les problèmes des zones humides, notamment des législateurs et du public. Elle permet d'énoncer clairement les buts et objectifs à atteindre pour ces écosystèmes, de préciser les responsabilités du gouvernement et les engagements qu'il doit remplir.

### **1.5 Qu'est-ce qu'une politique pour les zones humides?**

44. Il importe de préciser clairement ce qu'est une «politique» et surtout, ce qu'elle n'est pas. On définit la politique comme étant un «recueil de principes indiquant une activité ou une orientation voulue et acceptable à une organisation ou un gouvernement.» On dit aussi qu'une politique « est comme un éléphant, on la reconnaît lorsqu'on la voit mais elle est difficile à définir ». Quoi qu'il en soit, toute politique doit être considérée comme un énoncé des considérations qui orienteront tant les décisions rationnelles que l'action. C'est dans le sens de cette définition que les lignes directrices présentées ci-après, relatives à l'élaboration et à l'application des Politiques nationales pour les zones humides conformément à la Convention sur les zones humides, sont proposées.
45. L'expression «Politique nationale pour les zones humides» a été utilisée ailleurs dans le sens de «Plan national pour les zones humides» ou de «Stratégie nationale pour les zones humides». Il est impossible d'établir une distinction claire entre tous ces termes et d'en assurer une utilisation normalisée en français, en anglais, en espagnol ou dans d'autres langues. Toutefois, les auteurs du présent document ont essayé de traduire un concept communément accepté pour ce qui est de l'idée de «politique». Dans ce document, le concept de «politique» renvoie généralement à



L'éducation des jeunes aux valeurs des zones humides détermine, en partie, le succès futur des politiques pour les zones humides : centre d'éducation du site Ramsar de la Réserve naturelle du lac Réghaïa, en Algérie. *Photo : Nassima Aghanim*

une déclaration clairement publiée par un gouvernement national ou infranational, comprenant souvent des objectifs, des calendriers et des engagements mesurables, ainsi que des budgets. Dans certains cas, un «plan» ou une «stratégie» ne correspond pas à cette référence, donnant une vision des intentions du gouvernement, avec une énumération d'activités potentielles et de partenariats qui peut exiger une définition supplémentaire de délais et de budgets particuliers ainsi que des engagements mesurables. Les politiques, stratégies et plans nationaux pour les zones humides sont tous reconnus comme étant d'importance cruciale; nous n'avons nullement l'intention de minimiser l'effort qu'exige leur mise en œuvre ni de décréter quels termes ou quelles définitions sont les plus appropriés.

46. Les auteurs reconnaissent qu'une utilisation précise et une définition commune des termes «politique», «plan» et «stratégie» pour les zones humides font défaut. En essayant de se faire une idée générale des Politiques nationales pour les zones humides, les auteurs ont en effet constaté que nombre d'organismes et de gouvernements utilisent ces termes de façon interchangeable.
47. Il semble que l'on associe communément une politique à un document, et il est certainement pratique de la concevoir sous une forme aussi pratique. Il pourrait aussi se révéler utile d'envisager l'élaboration des politiques comme un processus, supposant l'édification d'un consensus et incluant des idées et des engagements, une mise en œuvre, une responsabilité et un examen. On peut concevoir une politique comme le plus haut niveau d'une hiérarchie. C'est un mécanisme qui permet à une administration de capter la volonté ou le mandat du public sur une question, en y ajoutant sa propre vision. Ensuite, il est possible qu'un corps législatif national ou le gouvernement intervienne en dépassant le cadre de cette politique et en recourant à la législation. Un organisme d'exécution peut aussi aborder une politique par le biais de stratégies et de programmes d'action.
48. Les politiques tirent leur efficacité et leur légitimité de nombreuses sources. Elles peuvent être approuvées soit par le gouvernement dans son ensemble, soit par un ministre. Il faut savoir que l'approbation au niveau politique ne garantit pas le succès «en pratique». Il arrive souvent que la force d'une politique réside essentiellement dans la procédure d'élaboration appliquée, surtout lorsqu'il s'agit de questions générales concernant des groupes d'intérêts très divers.
49. La politique est le reflet d'une attitude, exprime des principes souhaités, émet des intentions (souvent sous forme de buts et objectifs), révèle les choix qui ont été faits quant aux orientations stratégiques, traduit un engagement, propose un axe de consensus, exprime des préoccupations, offre des conseils et établit clairement les rôles et les responsabilités.
50. Il est sous-entendu qu'une Politique nationale pour les zones humides a une portée nationale mais qu'elle peut être élaborée simultanément ou successivement à plusieurs niveaux de gouvernement. En Australie et au Canada, par exemple, le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements des états (ou provinces) fédérés ont élaboré des politiques de conservation des zones humides. Cela reflète la nature fédérale de ces deux pays, où l'autorité constitutionnelle pour la gestion des ressources naturelles (y

compris la gestion des zones humides) est répartie entre les différents niveaux de gouvernement..

51. Dans certains pays, une politique peut être adoptée officiellement, selon une procédure adéquate, par le gouvernement fédéral à un niveau (par exemple Conseil des ministres) susceptible d'engager toutes les forces gouvernementales concernées à l'appliquer. Cela n'est pas forcément le cas dans les États fédéraux qui ont une juridiction constitutionnelle partagée. Un gouvernement fédéral peut exprimer son engagement vis-à-vis de la conservation des zones humides par le biais d'une politique fédérale. Une telle politique ne s'appliquera toutefois qu'aux autorités fédérales et aux domaines soumis au contrôle fédéral. La mesure dans laquelle elle est appliquée et ne constitue pas simplement un bon exemple ou une orientation non contraignante à l'intention des juridictions infranationales (par exemple, gouvernements provinciaux, des états, municipaux) dépendra du contexte de chaque pays.
52. Une Politique nationale pour les zones humides servira de cadre permettant de tirer des conclusions claires concernant les mesures requises (sans pour autant prescrire de mesures détaillées) et de déterminer le résultat final escompté. Il faut qu'une politique fasse ressortir clairement que les choses seraient très différentes en son absence - et qu'elle démontre en quoi elle représente véritablement un plus. Si elle se veut l'expression même de la Politique nationale pour les zones humides, elle peut être brève et revêtir simplement la forme d'un «cadre». La profondeur n'est pas essentielle mais une politique doit couvrir le plus complètement possible les principaux secteurs politiques affectant les zones humides (c'est donc la portée qui compte), même si la juridiction de certains d'entre eux dépasse l'organisme initiateur de la politique, comme par exemple l'autorité juridictionnelle pour la gestion de ressources naturelles telles que l'eau, le plan de développement, la lutte contre la pollution, l'éducation et les affaires étrangères.

### **1.6 Examen de l'état des politiques pour les zones humides par Région Ramsar**

53. Un document sur l'état des politiques pour les zones humides dans les Parties Ramsar a été présenté à la COP6 (Rubec 1996). Il s'articulait autour des sept Régions Ramsar d'alors qui comptaient 92 pays. Aujourd'hui (avril 1999), la Convention a 114 Parties contractantes.
54. Le document présenté par Rubec établissait une distinction entre les rapports sur l'élaboration de «politiques pour les zones humides» indépendantes et les rapports sur les «stratégies et plans pour les zones humides», s'inspirant de la terminologie utilisée par les Parties contractantes dans leurs rapports nationaux. L'auteur estimait que cette distinction était importante, son expérience nationale lui ayant révélé qu'une «politique» séparée est plus souvent l'expression de l'engagement du gouvernement, avec des objectifs, des calendriers, des budgets et une structure d'application clairement définis. En revanche, l'auteur avait le sentiment que les «plans et stratégies» se réfèrent plus fréquemment à un processus de longue haleine, sans engagement immédiat à passer à l'action, avec un ensemble de buts moins précis.

55. On constate souvent une confusion dans l'utilisation de ces termes par différents gouvernements nationaux et organisations. Il convient donc de tempérer l'analyse présentée ici (voir Tableau 1), sachant que la décision de classer une initiative nationale relative aux zones humides dans la catégorie «politique» ou «stratégie/plan» est aussi imprécise que les sources d'information utilisées pour obtenir des chiffres. Les auteurs n'ont aucune intention de suggérer qu'une initiative nationale est meilleure ou moins élaborée ou appropriée qu'une autre.
56. Le texte de Rubec se fondait sur des renseignements tirés des rapports régionaux préparés pour la Réunion de 1995 du Comité permanent de la Convention de Ramsar et sur les Rapports nationaux préparés pour la COP6, tenue en Australie en mars 1996. Il a été mis à jour sur la base des informations contenues dans les Rapports nationaux remis pour la COP7 (Costa Rica, mai 1999) et mis à disposition sur le site Internet du Secrétariat Ramsar (Bureau Ramsar 1998c).
57. En avril 1999, 44 Parties contractantes sur 114 avaient annoncé qu'elles avaient commencé à élaborer ou à appliquer une Politique nationale pour les zones humides. La majorité (39) indiquaient également qu'elles étaient en train d'élaborer, parallèlement, un Plan d'action national ou une Stratégie nationale pour les zones humides, intégré(e) à d'autres mécanismes ou indépendant(e). Ces initiatives sont réparties dans l'ensemble des sept Régions Ramsar. Seules 12 Parties contractantes Ramsar ont indiqué qu'une telle politique avait été adoptée par le gouvernement. En outre, six Parties contractantes ont indiqué qu'une Politique nationale pour les zones humides était actuellement sous forme de projet, et 26 ont signalé qu'une telle politique était à l'examen ou proposée. Plusieurs pays, comme le Cambodge, qui n'étaient pas encore Parties contractantes, préparaient aussi des programmes nationaux pour les zones humides. Quelque 70 Parties contractantes n'avaient pas encore indiqué qu'elles prévoyaient de se doter d'une Politique nationale pour les zones humides.
58. Plusieurs pays, notamment ceux qui ont une constitution de type Commonwealth ou fédéral, comme l'Australie, la Belgique, le Canada, les États-Unis et le Pakistan, ont aussi annoncé des politiques ou des stratégies pour les zones humides à l'examen ou en voie d'élaboration au niveau infranational. Cela reflète l'autorité constitutionnelle partagée qui existe dans ces pays en matière de conservation des zones humides, tant au niveau national qu'infranational (par exemple état ou province). Dans certains cas, aucune initiative n'est à prévoir au niveau national car les zones humides sont placées sous juridiction infranationale. Un certain nombre de ces politiques ou stratégies infranationales sont mentionnées à l'Annexe 3.
59. Dans l'étude réalisée pour la COP7, les stratégies ou plans d'action nationaux pour les zones humides ont été traités séparément des Politiques nationales pour les zones humides. En mai 1999, environ 50 Parties contractantes indiquaient avoir adopté des stratégies nationales ou plans d'action nationaux pour les zones humides, dont 12 sous forme de projet; dans 39 autres Parties contractantes, une telle initiative était à l'étude ou proposée. Les sept Régions Ramsar étaient concernées. Seules 13 Parties contractantes n'avaient signalé aucune mesure prise pour élaborer une stratégie nationale ou un plan d'action national. Ainsi, la majorité des Parties

contractantes Ramsar était en train de prendre des mesures pour appliquer des programmes nationaux pour la conservation des zones humides, indépendamment ou en complément de Politiques nationales pour les zones humides.

60. L'analyse présentée à la COP6 (Rubec 1996) constitue la première tentative visant à rassembler des informations sur les politiques relatives aux zones humides dans le cadre de la Convention. Un examen des Procès-verbaux, de la COP3 à la COP6, et des rapports nationaux destinés à la COP7 fait ressortir que des progrès considérables ont été réalisés à l'échelle mondiale depuis l'adoption de la Convention, en 1971. Cette tendance devrait se poursuivre au-delà de la COP7.
61. Le Tableau 1 résume la situation pour ce qui est de l'élaboration et de l'adoption de politiques ou de stratégies et plans d'action nationaux pour les zones humides entre 1987 et [juin 2008]. Ce tableau a été préparé à la lumière d'un examen de documents de conférence [y compris les Rapports nationaux] résumant les politiques et stratégies nationales pour les zones humides telles qu'elles ont été rapportées par chaque pays pour tous les aspects de l'application de la Convention [...].
62. Au cours de [la] période [1987-1999], le nombre de pays ayant officiellement adopté une Politique nationale pour les zones humides est passé de zéro à 12 tandis que 23 autres pays ont entamé ou envisagent une telle politique. Toujours dans cette période, le nombre de pays qui ont annoncé avoir terminé une stratégie ou un plan d'action national de conservation des zones humides [était] passé de quatre à 50.
63. En 1987, cinq Parties contractantes seulement avaient indiqué être actives, d'une façon ou d'une autre, en matière de politique, stratégie ou plan d'action national pour les zones humides; en avril 1999, ce chiffre [était] passé à 101 Parties contractantes. Nombre d'entre elles sont comprises dans les 44 pays [39%] ayant indiqué des progrès en avril 1999 concernant l'élaboration ou l'adoption d'une Politique nationale à part entière pour les zones humides. [ . . . ] [Dans les Rapports nationaux à la COP8, il est indiqué que 71 Parties contractantes (59%) ont signalé des progrès en matière d'adoption, de rédaction ou d'étude de la rédaction possible d'une politique nationale pour les zones humides tandis que 49 pays (41%) ont indiqué «Pas d'activité». Dans les Rapports nationaux à la COP9, 72 Parties contractantes (77%) ont signalé des progrès dans l'adoption, la rédaction ou l'étude de la rédaction d'une Politique nationale pour les zones humides tandis que 20 pays (23%) indiquaient « Pas d'activité ». [ Dans les rapports nationaux à la COP10 107 Parties contractantes (77%) signalaient des progrès en matière d'adoption, de rédaction ou d'étude de la rédaction possible d'une Politique nationale pour les zones humides tandis que 32 pays (23%) indiquaient «Pas d'activité».]

**Tableau 1: État des Politiques nationales pour les zones humides (PNZ) et des Stratégies nationales (SNZ) ou Plans d'action pour les zones humides (PAZ)**

[Note de la rédaction: les données des tableaux d'origine ont été mises à jour avec des informations issues de la COP8, de la COP9 et de la COP10. En outre, pour faciliter l'analyse, tous les chiffres ont été mis sous forme de pourcentage. Pour la COP9, 110 rapports ont été communiqués à temps pour permettre l'analyse mais 88 pays seulement avaient rempli le rapport complet intégrant le questionnaire sur l'état des Politiques nationales pour les zones humides. Pour la COP10 les chiffres équivalents étaient, respectivement, 143 et 139.]

	1987 Regina COP3	1990 Montreux COP4	1993 Kushiro COP5	1996 Brisbane COP6	1999 San José COP7	2002 Valence COP8	2005 Kampala COP9	2008 Changwon COP10
<b>État des Politiques nationales pour les zones humides</b>								
a) adoptée	0%	0%	6%	7%	11%	32%	40%	44%
b) [en préparation]	0%	2%	12%	9%	5%	6%	28%	22%
c) à l'étude ou proposée	n.d.	2%	12%	14%	23%	21%	9%	11%
d) pas d'activité annoncée	100%	96%	71%	71%	61%	41%	23%	23%
<b>État des Stratégies nationales/Plans d'action nationaux pour les zones humides</b>								
a) adopté(e)	24%	20%	18%	38%	44%	*	*	*
b) à l'état de projet	6%	2%	8%	13%	11%	*	*	*
c) à l'étude ou proposé(e)	n.d.	n.d.	10%	8%	34%	*	*	*
d) pas d'activité annoncée	71%	78%	65%	40%	11%	*	*	*
<b>Nombre de Rapports nationaux remis</b>	<b>17 sur 35</b>	<b>45 sur 60</b>	<b>51 sur 76</b>	<b>92 sur 92</b>	<b>107 sur 114</b>	<b>120 sur 133</b>	<b>88 sur 146</b>	<b>139 sur 158</b>

Sources: Secrétariat Ramsar (1987, 1990, 1993, 1998a, 1998c); [Rapports nationaux 2002, 2005 et 2008]; Rubec (1996); Smart (1993).

n.d = non documenté.

[\* Données comparables non disponibles dans les Rapports nationaux pour 2002, 2005 ou 2008 : les chiffres de la section Politiques nationales pour les zones humides du tableau comprennent les « instruments équivalents » pour les années concernées]

## 1.7 Relation entre politique et utilisation rationnelle

64. L'utilisation rationnelle des zones humides est un concept applicable à tous les niveaux. C'est donc un principe directeur qui aide à faire des choix concernant des mesures particulières à prendre sur le terrain ainsi que des orientations stratégiques au niveau politique. L'utilisation rationnelle permet de vérifier la conformité de chaque point clé d'une Politique nationale pour les zones humides avec les définitions adoptées au titre de la Convention sur les zones humides.
65. En adhérant à la Convention, un pays accepte en principe l'obligation de promouvoir, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de son territoire (Article 3.1 de la Convention). Cet engagement constitue donc automatiquement sa politique minimale en la matière. Une Politique nationale pour les zones humides peut affiner la ligne de conduite adoptée par un pays donné pour poursuivre ce but, conformément à sa propre situation. Elle peut, bien entendu, constituer une norme plus rigoureuse que

la norme commune adoptée au titre de la Convention sur les zones humides (mais en aucun cas moins rigoureuse).

66. Une Politique nationale pour les zones humides constitue donc un outil parmi tous ceux que proposent les *Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle* et les *Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle* de la Convention et ne saurait être considérée comme une mesure primordiale ou comme la seule mesure nécessaire, dans un programme d'utilisation rationnelle, pour assurer la conservation des zones humides.

### **1.8 Niveau d'approbation/d'adoption de la Politique nationale pour les zones humides**

67. De nombreux facteurs déterminent ce qui constitue le niveau le plus efficace ou souhaitable d'adoption ou d'approbation d'une Politique nationale pour les zones humides (ou d'une initiative infranationale). Idéalement, la politique devrait être adoptée par le Conseil des ministres, au niveau national. Dans certains cas, cela signifie qu'elle est (ou devrait être) adoptée dans le cadre de la législation nationale ou par le biais d'un amendement constitutionnel. Cette procédure ne convient cependant pas nécessairement aux pays dans lesquels, lorsqu'il y a un changement de régime, la continuité des politiques gouvernementales suit une procédure type. Des pays tels que le Royaume-Uni ou les États-Unis utilisent simultanément toute une gamme d'outils législatifs et politiques. Aucune loi nationale spécifique aux zones humides et couvrant toutes les juridictions n'y est applicable. Dans les petits pays où la situation juridictionnelle est moins complexe, une loi nationale sur les zones humides peut toutefois constituer un outil très approprié. Il importe par conséquent de prévoir une certaine souplesse quant à l'utilisation des outils législatifs.
68. Dans certains pays, il arrive que ce qui n'est pas inscrit dans la législation nationale soit négligé ou ignoré par les gouvernements qui se succèdent. L'adoption de la politique par décret du conseil des ministres ou du gouvernement pourrait par conséquent être envisagée comme un niveau minimum de reconnaissance et d'approbation par le gouvernement.

## **II. Élaborer la Politique nationale pour les zones humides**

69. Les Chapitres II et IV du présent document explorent les points et les mesures à considérer, d'abord dans l'élaboration et ensuite, dans l'application d'une Politique nationale pour les zones humides. La Figure 1 présente, sous forme de graphique très général, quelques mesures, en deux étapes, qui aboutissent à l'adoption et à l'application d'une Politique nationale pour les zones humides: 1ère étape - Élaboration de la politique; et 2e étape - Adoption et application de la politique.

### **2.1 Établir un organisme responsable**

70. Il faut qu'un organisme dirige l'élaboration et l'application d'une Politique nationale pour les zones humides. Dans un premier temps, la formulation d'une déclaration exposant la perspective nationale relative aux zones humides, la planification de réunions de travail et, le moment voulu, la

rédaction proprement dite d'une politique ou d'une stratégie exigent une coordination et des ressources (par exemple, disponibilité de personnel, secrétariat, frais de déplacement).

71. Un organisme gouvernemental national devrait être chargé de coordonner et faciliter la phase d'élaboration, en coopération avec les autorités régionales ou locales compétentes. Dans bien des cas, il convient d'envisager d'emblée la participation du secteur non gouvernemental et privé aux étapes de la planification. Il peut arriver qu'une organisation non gouvernementale nationale ou internationale soit mandatée par le gouvernement pour faciliter ce processus.
72. L'organisation chargée de diriger l'élaboration ne dirige pas forcément la phase d'application, cette décision dépendant dans une large mesure des résultats des consultations nationales et de la volonté du gouvernement.

## **2.2 Réflexion sur la création d'un Comité national pour les zones humides**

73. Au fil de ses sessions, la Convention sur les zones humides a donné des orientations concernant l'établissement d'un *Comité national pour les zones humides*, appelé ou non à contribuer directement à la mise en œuvre des objectifs de la Convention dans un contexte national. Dans certains pays, un tel Comité a constitué un instrument efficace pour aider le gouvernement à élaborer une Politique nationale pour les zones humides.
74. On citera l'exemple de la Trinité-et-Tobago, où un Comité national pour les zones humides a grandement facilité les discussions, dans le contexte national, sur le projet de Politique nationale pour les zones humides durant plusieurs années. Les représentants de divers secteurs (gouvernemental, pédagogique, non gouvernemental et industriel) ont été invités par le gouvernement à siéger comme organe consultatif pour la rédaction du texte et les consultations sur une Politique nationale pour les zones humides. La présence de spécialistes de plusieurs disciplines parmi les membres triés sur le volet de ce Comité, a largement facilité l'élaboration de la Politique nationale (Pritchard 1997).
75. Le Comité national devrait se composer de représentants de l'ensemble des juridictions (par exemple, gouvernement régional, provincial, d'état ou municipal) et du gouvernement fédéral, responsables, au niveau de leur juridiction, de l'aménagement du territoire et de la politique y relative. L'inclusion d'un ou plusieurs hauts représentants du gouvernement peut aider à promouvoir la politique au sein du système gouvernemental.
76. Le Comité national pour les zones humides pourrait aussi comprendre des représentants d'organisations non gouvernementales et d'autres intérêts tels que l'industrie si le gouvernement national l'estime nécessaire à la réussite de l'entreprise. Un Comité national dont les membres représentent un large éventail de disciplines et de compétences spécialisées peut se révéler d'une grande utilité, notamment pour l'équipe de rédaction. En participant plus activement à la coordination des échanges d'information, des programmes, de la politique et de la recherche, ainsi qu'à la coopération à cet égard, un tel Comité serait en prise plus directe avec les questions relatives aux zones humides nationales. Les résultats d'un atelier de consultation nationale (voir

**Figure 1: Organigramme des principales mesures d'élaboration et d'application d'une Politique nationale pour les zones humides**

**1ère étape: Élaboration d'une politique**

Initiatives préparatoires  
Constitution d'une équipe de rédaction  
Création d'un Comité consultatif pour les zones humides  
Préparation de document(s) de base et Enoncé de la perspective nationale  
Distribution des documents et de l'Enoncé de la perspective nationale  
Étude de la législation  
Consultations interministérielles  
Élaboration d'un projet de politique  
Consultations ciblées et ateliers nationaux et locaux  
Consultations intergouvernementales  
Révision des projets de politique  
Consultations supplémentaires interinstitutions  
Rédaction de la version finale de la politique

**2e étape: Adoption et application**

Examen interministériel  
Préparation du plan et budget d'application  
Préparation du document ministériel  
Présentation à l'organisme central/au Conseil du Trésor  
Approbation ministérielle/gouvernementale  
Annonce publique  
Mise en œuvre du plan de travail  
Création d'un organisme national d'exécution/responsable  
Définition du rôle permanent du Comité national pour les zones humides  
Élaboration de lignes directrices sur l'application  
Harmonisation avec d'autres politiques  
Élaboration d'un programme de formation pour les organismes concernés  
Application ou révision de la législation

Section 2.7) peuvent orienter le Comité national sur le cadre à envisager pour une politique sur les zones humides. [Note de la rédaction : en ce qui concerne la composition du Comité national pour les zones humides, outre les éléments contenus dans la Recommandation 5.7, la Résolution X.29 de la COP10 recommande la participation des correspondants nationaux nommés pour la CESP et le GEST ; et, pour les Parties contractantes, lorsque la mise en œuvre se fait en grande partie par le truchement des autorités gouvernementales provinciales, d'état ou sous-nationales, il serait bon d'inclure des correspondants sous-nationaux au Comité.]

77. Il arrive qu'un Comité national pour les zones humides soit créé à la suite de l'adoption d'une Politique nationale pour les zones humides ou de l'application de programmes nationaux généraux sur les zones humides. Dans son rôle consultatif, un tel comité peut aider le(s) gouvernement(s) à gérer les ressources des zones humides de la nation en concevant et en mettant en œuvre des initiatives scientifiques, politiques et de gestion axées sur les zones humides.
78. Qu'elle intervienne avant ou après l'adoption de la Politique, la création d'un Comité national pour les zones humides est une mesure gouvernementale astucieuse qui permet de mobiliser un maximum de secteurs et de parties prenantes. Le Comité peut en effet largement contribuer à éviter les conflits inhérents à la conservation des zones humides ou à les résoudre.

### **2.3 Enoncé de la perspective nationale et document de base**

79. Durant le processus d'édification d'un consensus national sur la nécessité d'une politique ou de stratégies pour les zones humides, on s'est rendu

compte qu'il était utile de préparer un bref énoncé de la perspective nationale avant de lancer la consultation nationale sur un projet de politique. Un exemple de document de perspective relative aux zones humides, inspiré de celui qui avait été proposé au Canada (Conseil nord-américain de conservation des zones humides, Canada 1998), est présenté à la Figure 2. Un tel exposé exprime les préoccupations gouvernementales et les intérêts nationaux liés à la conservation des zones humides, et peut offrir une piste de réflexion pour les discussions des séances de consultation ou d'un atelier national.

80. Un document de base détaillé, sur la portée et le statut des zones humides nationales constitue un outil précieux pour les discussions nationales sur une politique ou une stratégie pour les zones humides. Ce document peut inclure les sujets suivants:
  - a) fonctions et valeurs des zones humides pour le pays;
  - b) types de zones humides et ressources des zones humides du pays;
  - c) historique des utilisations et des impacts du développement sur les zones humides;
  - d) étude de l'inventaire existant et des statistiques sur les pertes de zones humides;
  - e) examen des relations entre les zones humides et d'autres questions liées à la gestion sectorielle des ressources;
  - f) résumé des responsabilités législatives et gouvernementales vis-à-vis des zones humides;
  - g) examen des possibilités d'élaboration, de partenariats et de soutien pour le programme;
  - h) valeur des zones humides pour l'environnement et l'homme, avec quantification des valeurs économiques.
81. Le document de base peut inclure une définition préliminaire des buts, objectifs, principes et orientations stratégiques potentiels d'une Politique nationale pour les zones humides. Il aura une diffusion aussi large que possible et servira d'outil pédagogique et de communication. Il comportera si possible de nombreux graphiques et photographies et pourra être élaboré de concert avec des éducateurs et des organisations environnementales de tous le pays.

#### **2.4 Définir les zones humides au niveau national**

82. Le terme «zones humides» devrait être défini aussi clairement que possible, en utilisant soit la définition de la Convention sur les zones humides, soit une définition adaptée au pays. La définition contenue dans le texte de la Convention est la suivante: «des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres.» et pouvant «inclure des zones de rives ou de côtes adjacentes à la zone humide et des îles ou des étendues d'eau marine d'une profondeur supérieure à six mètres à marée basse, entourées par la zone humide». (Articles 1.1 et 2.1)
83. «Zone humides» est un terme collectif qui se réfère aux étendues humides en permanence ou par intermittence, aux eaux peu profondes et aux régions de contact entre la terre et l'eau. Les zones humides se trouvent dans tous

**Figure 2: Exemple d'énoncé de la perspective nationale en matière de conservation des zones humides**

**Vision:** Les secteurs gouvernemental, non gouvernemental et privé œuvreront de concert à la conservation à long terme d'écosystèmes de zones humides en vue de leur utilisation rationnelle par les espèces sauvages et la population de ce pays. Pour concrétiser cette perspective, six objectifs ont été fixés.

**Objectif 1. Appliquer des politiques globales de conservation des zones humides**

- Toutes les juridictions du pays doivent élaborer et appliquer des politiques et des stratégies de conservation et de gestion des zones humides.
- Les industries utilisatrices de ressources doivent élaborer et appliquer des politiques de gestion des zones humides.
- Les politiques gouvernementales relatives à l'utilisation des sols et de l'eau doivent comprendre des objectifs de conservation des zones humides.
- Une Conférence nationale sur les zones humides doit être convoquée pour évaluer et examiner les objectifs nationaux de conservation des zones humides.

**Objectif 2. Améliorer la coopération avec les juridictions nationale et internationales**

- Établir un Comité national pour les zones humides doté d'un mandat élargi pour encourager la coopération axée sur la conservation des types, des ressources et de la diversité biologique des zones humides dans toutes les régions du pays.
- Établir des échanges nationaux et internationaux de connaissances, de savoir-faire et d'expériences.
- Soutenir les initiatives et les traités internationaux sur la conservation de l'environnement (par ex. Convention sur les zones humides, Convention sur la diversité biologique) et les programmes de l'UICN-Union mondiale pour la nature et de Wetlands International.

**Objectif 3. Assurer la gestion des données sur les zones humides**

- Instaurer une méthode nationale normalisée de classification et d'inventaire des zones humides, ainsi que d'intégration des données y relatives.
- Mener une étude nationale périodique sur l'état et les tendances des zones humides.
- Établir des protocoles nationaux normalisés pour la description des fonctions et valeurs de la diversité biologique des écosystèmes de zones humides.
- Établir une banque de données nationale complète sur l'emplacement et le statut des zones humides.

**Objectif 4. Promouvoir une science efficace des zones humides**

- Fixer des priorités nationales pour la recherche scientifique sur les zones humides, révisées périodiquement.
- Rassembler des organismes scientifiques, des chercheurs et des administrateurs de zones humides au sein d'un réseau national de communication efficace, pour atteindre les objectifs de gestion et de politique.
- Organiser régulièrement des symposiums et des ateliers scientifiques nationaux et régionaux sur les zones humides.
- Établir des programmes catalytiques pour promouvoir les recherches nationales et régionales prioritaires sur les zones humides, ainsi que des centres d'expertise.
- Créer des bourses nationales pour les zones humides afin d'encourager des recherches scientifiques, socio-économiques et technologiques novatrices sur les questions relatives aux zones humides importantes pour les citoyens.
- Soutenir une recherche efficace sur les zones humides, compatible avec les priorités et initiatives nationales de conservation de la diversité biologique, des sols et des eaux sensibles du pays.

**Objectif 5. Réaliser la conservation des zones humides à l'échelon local**

- Soutenir des programmes pour préserver les habitats de zones humides dans toutes les régions du pays.
- Établir ou élargir un réseau national de zones humides protégées dans des parcs, aires naturelles, sanctuaires d'oiseaux migrateurs et zones de nature sauvage, nationaux, provinciaux, d'état, territoriaux et régionaux.
- Établir des zones humides prioritaires pour des objectifs de conservation ciblée dans l'ensemble du pays.

**Objectif 6. Sensibiliser le public à la valeur des zones humides**

- Établir un programme national exhaustif d'éducation et de sensibilisation aux zones humides appliquant des technologies novatrices, de concert avec tous les gouvernements, et les secteurs non gouvernemental et privé.
- Mettre en valeur les fonctions et valeurs économiques, sociales et bénéfiques que les écosystèmes de zones humides apportent à la société.

les types d'eau, qu'elle soit douce ou salée, et se caractérisent, à l'état naturel, par une flore, des sols et une faune généralement adaptés aux conditions d'humidité.

84. Lorsqu'il existe une définition des zones humides adoptée à l'échelle nationale, qui repose sur des connaissances scientifiques nationales fiables, il convient de l'utiliser. Une telle définition est particulièrement utile lorsqu'elle est associée à un système national de classification des zones humides offrant une source de référence détaillée pour les inventaires et les programmes de conservation des zones humides. Le *Système de Classification des types de zones humides* de la Convention de Ramsar constitue une source de référence générale précieuse en l'absence d'un système national plus détaillé.
85. Dans des pays tels que les États-Unis, la Norvège ou le Canada, il existe depuis longtemps des définitions des zones humides qui sont souvent inscrites dans la législation et la politique. Généralement, ces définitions sont compatibles avec la définition générale adoptée par la Convention et constituent la base des programmes de ces pays pour les zones humides. Il arrive qu'elles diffèrent de la définition Ramsar pour ce qui est des limites exactes des zones humides, notamment en milieu marin et côtier. Ces systèmes de classification nationaux contribuent largement à la souplesse de la Convention de Ramsar. Les différences ne constituent pas une limite; il suffit de les reconnaître et de faire en sorte que les organismes de gestion en aient connaissance.
86. Des exemples de différences entre définitions nationales des zones humides et entre ces définitions et celle de la Convention, sont présentés ci-après. Cette liste est tout sauf exhaustive.
  - a) *Limites de profondeur de l'eau pour les systèmes de zones humides* — la Convention stipule une profondeur de six mètres [d'inondation permanente, pour les eaux marines uniquement] tandis que certains pays limitent les zones humides en eaux peu profondes, surtout dans les zones marines, à deux mètres à marée basse;
  - b) *Limites pour définir la présence d'eau sur une base annuelle* — le nombre de jours par année durant lesquels l'eau est présente à la surface d'une zone humide est utilisé par certains pays comme outil de diagnostic. La Convention ne donne pas d'orientation à cet égard mais certains pays précisent spécifiquement 7,14 ou un nombre indéterminé mais mesurable de jours durant lesquels on peut observer de l'eau libre d'une profondeur minimale;
  - c) *Profondeur des matières organiques dans la définition des tourbières* — 30, 40 et 100 cm figurent parmi les normes adoptées à l'échelle mondiale et nationale pour assurer une compatibilité des données avec les études pédologiques nationales. La Convention ne fournit aucune précision à ce sujet.

## **2.5 Définir les parties prenantes**

87. Dans toute initiative de Politique nationale pour les zones humides, il est essentiel de définir qui est touché ou pourrait être concerné par la formulation, la discussion et la mise en œuvre d'une telle politique, afin

d'associer aux consultations tous les groupes personnellement intéressés ou capables de rendre le produit final aussi efficace et pratique que possible. Il s'agit notamment des organismes, institutions et groupes intéressés ou touchés par la Politique nationale pour les zones humides, tels que services gouvernementaux, organisations non gouvernementales et gouvernements locaux, l'éventail des parties prenantes (ou acteurs) variant considérablement d'un pays à l'autre (voir Étude de cas 2).

## **2.6 Entamer des consultations nationales**

88. La portée des consultations nationales qui précèdent une Politique nationale pour les zones humides varie d'un pays à l'autre. L'organisme responsable doit la définir en fonction des parties prenantes, du temps disponible, des déplacements nécessaires et de la complexité de la tâche. Dans un État fédéral, par exemple, la juridiction relative à la gestion des zones humides ne relève pas forcément du gouvernement national mais parfois d'un niveau de gouvernement inférieur. Dans un grand pays, les organismes chargés de ces consultations auront de plus grands déplacements à prévoir pour mobiliser la participation voulue.
89. Il peut être utile d'organiser un atelier national des parties prenantes à la Politique nationale pour les zones humides (voir Section 2.7), rassemblant les représentants des principaux organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, du monde des affaires, des populations autochtones ou aborigènes, des communautés locales et des particuliers concernés. Un tel atelier vise à mobiliser une participation active et facilite également la création d'un réseau de partenaires dûment informés qui diffuseront la Politique et ses propositions. Ces personnes peuvent ensuite organiser et mener des consultations locales, notamment au niveau communautaire. Dans un tel contexte, la consultation nationale peut, dans une certaine mesure, faire office d'atelier de formation.
90. Les consultations directes peuvent aussi passer par un certain nombre de réunions plus restreintes, menées à l'échelon local ou avec des organisations ou des groupes ciblés, pour lesquelles on pourra prévoir une présentation audiovisuelle type et la distribution de documents. Ces réunions «en face-à-face» sont souvent essentielles pour les consultations interministérielles et intergouvernementales ainsi que pour les consultations avec les principales organisations gouvernementales et non gouvernementales concernées.
91. Les contacts indirects, qui ne passent ni par des visites ni par des réunions locales, peuvent exiger un matériel identique mais se faire par téléphone ou par courrier. Un suivi plus intense est indispensable pour obtenir des réponses mais le coût global est inférieur en termes de déplacements et de travail.
92. Les consultations interministérielles avec les organismes gouvernementaux potentiellement affectés ou influents sont très importantes à ce stade. Elles peuvent débiter par une correspondance entre ministres et une invitation adressée à leur département pour obtenir leur participation active.
93. Une consultation publique peut exiger des programmes d'information sophistiqués et souvent très onéreux passant par les médias. De plus, la réussite de ce type de consultation exige une préparation logistique

## *Étude de cas 2*

### **Définir les parties prenantes à une politique nationale pour les zones humides**

**Nadra Nathai-Gyan, Service de la faune et de la flore, gouvernement de la Trinité-et-Tobago**

Bien que considérée comme une obligation majeure liée à l'application de la Convention de Ramsar au niveau national, à la Trinité-et-Tobago, la préparation d'une Politique nationale pour les zones humides a revêtu un caractère urgent en conséquence du débat sur la destruction du marais de Nariva, seul site Ramsar du pays. Plusieurs organisations avaient pris fait et cause pour ce problème d'importance nationale, voire internationale, notamment: a) le Service de la faune et de la flore de la Division des forêts (Autorité administrative Ramsar), b) le Pointe à Pierre Wildfowl Trust (une ONG qui se consacre aux zones humides), c) des personnes intéressées, membres d'autres ONG environnementales, d) des groupes d'usagers de la région de Nariva et (e) des particuliers sensibilisés. L'utilisation efficace et le soutien de la presse, tant écrite qu'audiovisuelle, sont venus s'associer à tous ces acteurs.

Ce processus a abouti à une mobilisation naturelle des parties prenantes par un organisme responsable global, le Comité national pour les zones humides (CNZ). Certains organismes et particuliers concernés par le problème du marais de Nariva étaient membres du CNZ et purent puiser dans leur expérience et leurs connaissances pour rédiger l'avant-projet de Politique nationale pour les zones humides soumis aux intéressés. Certains des principaux intéressés ont d'ailleurs participé personnellement à la rédaction de ce projet. Il convient de souligner que si l'on veut mobiliser les parties prenantes, il importe de disposer d'un document de synthèse permettant d'orienter les discussions et d'obtenir des contributions plus efficaces.

Compte tenu de la définition élargie du terme «intéressé», à savoir, «toute personne intéressée par la question», et afin de rationaliser le processus de mobilisation des intéressés, deux stratégies ont été appliquées. Premièrement, une consultation nationale, visant à capter l'attention des intéressés: public, organismes et ministères, ONG, institutions universitaires et principaux groupes d'utilisateurs, durant laquelle le projet de Politique a été présenté aux intéressés par des membres du CNZ, à la suite de quoi une discussion structurée a eu lieu (des copies ayant été distribuées à chacun avant la séance). Le soutien ministériel, sous la forme d'un discours liminaire, a marqué l'engagement du gouvernement vis-à-vis de cette entreprise.

Il est ressorti clairement de cette consultation nationale que la participation des communautés vivant à proximité des zones humides, pour la plupart largement tributaires des ressources locales, avait été insuffisante. Plusieurs facteurs, notamment socio-économiques, avaient contribué à les tenir à l'écart de ce contexte formel. C'est ce qui motiva le CNZ à charger certains de ses membres proches de ces communautés à organiser des consultations supplémentaires à l'échelon local. Cette proposition fut prise très au sérieux par les personnes concernées et des affiches furent placardées à des emplacements stratégiques au sein des communautés. Ces réunions se sont déroulées de façon informelle: après de simples présentations, les participants furent invités à faire des commentaires, même s'ils ne leur semblaient avoir qu'un rapport indirect avec le sujet. Il fut intéressant de constater que les préoccupations exprimées ont contribué à assurer la pertinence des objectifs de la politique.

L'une des principales leçons que l'on puisse tirer de cette expérience est que les parties prenantes doivent participer à tous les niveaux, que la nature de leur participation doit être adaptée au contexte particulier, et que tout doit être mis en œuvre pour mobiliser les principaux acteurs.

[Note de la rédaction : ce texte n'a pas été mis à jour depuis la première édition du Manuel].

Cette politique peut être consultée en HTML sur le site Web de Ramsar à l'adresse : [http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21182/main/ramsar/1-31-116-162%5E21182\\_4000\\_0\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21182/main/ramsar/1-31-116-162%5E21182_4000_0__).

détaillée, des déplacements nombreux et un niveau suffisant de compétences techniques. Toutefois, dans nombre de juridictions, une consultation publique est inévitable car elle est exigée par la loi avant l'introduction de nouvelles initiatives gouvernementales. Une consultation publique peut nécessiter différents types de matériel imprimé et électronique et de nombreuses réunions publiques potentiellement difficiles.

94. Pour que les consultations portent leurs fruits, il est essentiel de trouver un juste équilibre en faisant des suggestions ouvertes suffisamment tôt, et de donner aux personnes et aux organismes consultés le sens des responsabilités et de la propriété (notamment en évitant de les mettre devant le fait accompli), tout en leur offrant des informations sérieuses leur permettant de bien saisir les diverses conséquences des options politiques.
95. Il est utile de décrire le projet dans ses grandes lignes afin de définir l'ampleur du processus et d'orienter les discussions. Il peut se révéler utile de répéter l'exercice, par exemple en prévoyant des projets de texte successifs, mais dans des limites raisonnables, afin que le processus soit rentable et trouve une conclusion!

## **2.7 Organiser des ateliers nationaux et locaux sur la Politique nationale pour les zones humides**

96. Dans plusieurs pays, des ateliers rassemblant les principaux intéressés se sont révélés très utiles pour parvenir à un consensus concernant la Politique nationale pour les zones humides. Leur but peut être de parvenir à une compréhension commune des questions liées à la conservation et à la gestion des zones humides, d'identifier les obstacles et les problèmes y relatifs et de proposer des solutions. Ces ateliers peuvent se tenir à plusieurs niveaux. Dans certains cas, des réunions locales et informelles seront indispensables, les membres des petites communautés étant souvent intimidés par les réunions centralisées plus importantes, ou ne pouvant pas s'y rendre. Dans d'autres cas, il conviendra plutôt d'organiser une réunion de travail plus formelle (voir Étude de cas 3).
97. L'objectif est d'orienter la formulation des concepts et l'optique globale d'une Politique pour les zones humides. Il s'agit aussi d'offrir un forum pédagogique, durant lequel on discutera de la conception du matériel à prévoir en fonction du niveau et de la complexité des questions, ainsi que des intérêts et des compétences des participants, du niveau local au niveau national. Ces ateliers visent à aider le(s) gouvernement(s) à rédiger et appliquer une politique efficace pour les zones humides dans leurs juridictions respectives. Les atouts de ce type d'ateliers sont examinés ci-après.
98. L'intérêt du gouvernement fédéral ou national et son engagement à diriger l'élaboration d'une Politique nationale pour les zones humides (ou, dans certains pays, un ensemble de politiques « état par état ») peuvent donner un élan considérable à un tel atelier. Des orientations doivent être données sur la formulation des prises de position et l'atelier peut jouer un rôle important à cet égard, compte tenu du large éventail d'organisations gouvernementales et/ou non gouvernementales et de groupes d'intérêts qu'il rassemble.

99. Une autre fonction d'un tel atelier consiste à offrir un centre de liaison pour les discussions sur les questions d'occupation des sols et autres sujets d'intérêt communautaire liés aux ressources des zones humides. Dans un contexte national, ces discussions peuvent se dérouler entre le gouvernement national, l'industrie, des organisations non gouvernementales nationales, et d'autres niveaux de gouvernement, provincial et d'état. À l'échelon local, l'atelier peut rassembler des représentants des organisations communautaires et du gouvernement local, en coopération avec un organisme national. Les consultations peuvent être menées par un Comité national pour les zones humides (voir Section 2.2).

## **2.8 Créer un Groupe de rédaction de la Politique nationale pour les zones humides**

100. L'organisme responsable désigné doit assumer la rédaction des avant-projets de la Politique et des autres documents de consultation et d'information. On établira un groupe restreint de personnes connaissant bien le sujet, possédant les ressources nécessaires pour produire un rapport et les compétences rédactionnelles voulues. Certaines d'entre elles pourront aussi mener le dialogue avec les principaux intéressés et les groupes de consultation. Ce groupe pourra s'appuyer sur d'autres organismes et secteurs qui mettront temporairement à sa disposition un certain nombre de collaborateurs pour l'aider à établir un Groupe de rédaction. Le travail se fera à la lumière des résultats des consultations nationales. Le mandat du Groupe de rédaction prendra fin lorsque la rédaction de la Politique sera achevée. Certaines personnes seront appelées à faire de nombreux déplacements à travers le pays et ne rencontreront les autres membres du Groupe qu'à l'occasion des réunions périodiques. Il faut savoir que des déplacements trop nombreux reviennent cher et peuvent devenir une charge pour les personnes concernées. Le large éventail de compétences et de connaissances scientifiques, politiques et décisionnelles des membres du Groupe sera très utile à la préparation de l'avant-projet de Politique.
101. Il serait utile qu'un membre au moins du Groupe de rédaction ait travaillé pour un organisme de l'administration centrale, et connaisse parfaitement les rouages propres au(x) service(s) administratif(s) chargé(s) de diriger l'opération.

## **2.9 S'assurer un appui politique pour les étapes suivantes**

102. À chaque étape (c'est-à-dire les principaux avant-projets), on pourra mettre à profit l'interaction avec des hauts fonctionnaires gouvernementaux ainsi que la publication de communiqués de presse au niveau du ministre, du premier ministre ou du président, pour démontrer que le gouvernement soutient la procédure en cours et, au bout du compte, son adoption. Les communiqués de presse ou les discours politiques du ministre ou du chef de gouvernement (premier ministre, etc.) sont autant d'outils qui permettent de faire savoir que le gouvernement s'engage à mener à terme l'élaboration de la Politique et à la soutenir financièrement si elle convient, ce dans un délai fixé à l'avance.
103. Tout au long de ce processus, le ministre responsable de l'élaboration de la Politique devrait entretenir des contacts réguliers avec les autres ministres, ainsi que leurs départements et leurs services. Ses collaborateurs devraient

s'attacher à les tenir informés et faire en sorte qu'ils les soutiennent, afin de garantir la bonne diffusion du document jusqu'au niveau du Conseil des ministres. Pour que la politique soit adoptée, il est essentiel de tenir compte, le plus vite possible, des préoccupations exprimées par les ministres durant ces consultations.

### **2.10 Calendrier**

104. Comme indiqué plus haut, le facteur temps est important dans l'élaboration d'une politique pour les zones humides. Toutes les étapes du processus nécessitent une compréhension et un engagement raisonnables en termes de temps. Il convient, dès le début, de prévoir et de planifier judicieusement le temps que le personnel devra consacrer pour mener ce processus à terme. On établira à cet effet (en prévoyant une mise à jour régulière) un organigramme détaillé pour la rédaction, ainsi que pour les réunions et les consultations interorganisations à prévoir jusqu'à l'annonce prévue de la Politique par le gouvernement.
105. Une fois adoptée, il faut encore prévoir du temps pour l'introduction de la Politique, qui ne doit pas devenir un document statique et dépassé. Une clause portant sur la révision et l'autorisation régulières de la Politique peut faciliter la mise à jour et l'apport de nouveau matériel. L'application de la Politique doit donc suivre un plan de travail et un calendrier précis des mesures à prendre et des résultats escomptés.

### **2.11 Achever les consultations et préparer des projets de politique supplémentaires**

106. À chaque fois qu'un nouveau projet de Politique est terminé, une série limitée de consultations peut se révéler utile ou être juridiquement requise. Ces projets successifs seront ou non soumis au public et/ou aux organismes non gouvernementaux pour examen. D'autres consultations avec les ministères concernés et des secteurs ayant émis des préoccupations sont également à prévoir. De nouvelles versions du texte devront être élaborées à la lumière de ces consultations, de conseils juridiques et des réponses aux orientations et aux vœux du gouvernement.

### **2.12 Formuler une recommandation à l'adresse du Conseil des ministres**

107. Une fois que toutes les consultations avec les autres ministères sont terminées, le système gouvernemental du pays concerné décidera de la suite à donner. Dans certains pays, il conviendra d'adresser une recommandation officielle au Conseil des ministres, un livre blanc ou d'autres documents, en respectant le mode de présentation officiel; ce document sera entériné par tous les ministres, en concertation avec des experts confirmés et des administrateurs de leurs départements respectifs. L'adoption par le parlement, la promulgation d'une nouvelle législation ou la création d'un amendement constitutionnel sont autant de formes d'approbation au niveau national, qui varient selon le système national de gouvernement. Manœuvrer avec précaution au niveau politique permettra d'éviter les conflits lors de l'examen ultime par le Conseil des ministres et facilitera l'adoption du document, le couronnement d'un effort qui aura parfois duré plusieurs années.

### Étude de cas 3

## Consultations relatives à l'élaboration d'une politique pour les zones humides

### Clayton Rubec, Département de l'Environnement, gouvernement du Canada

Le Gouvernement canadien a entamé l'élaboration de la *Politique fédérale sur la conservation des terres humides* début 1987. Il commença par réfléchir à la portée et à la complexité des consultations à prévoir avec les principaux intéressés de l'ensemble du pays. La première mesure qu'il prit fut de consulter des organisations non gouvernementales en réunissant un Groupe de travail consultatif national en février 1987, rassemblant 25 représentants d'organisations environnementales nationales et de groupes d'utilisateurs de ressources de zones humides tels que trappeurs, agriculteurs et pêcheurs sportifs. Le compte rendu de cette réunion fut ensuite publié et remis directement aux ministres des administrations fédérales et provinciales concernées. La ligne de conduite ainsi établie aida l'administration fédérale à orienter ses consultations. Ensuite, une réunion du Comité canadien sur l'utilisation des terres, rassemblant des hauts fonctionnaires des gouvernements à l'échelon fédéral, territorial et provincial mit au point un document proposant l'établissement de politiques juridictionnelles pour les zones humides, reconnaissant ainsi qu'un ensemble de politiques était préférable à un document national.

Fin 1987, des fonctionnaires du gouvernement fédéral rédigèrent un avant-projet de Politique fédérale et entamèrent une première série de séances d'information à l'intention du personnel travaillant au siège et dans les bureaux régionaux d'Environnement Canada, ainsi que de plusieurs organismes fédéraux. Ces séances permirent de réorienter et de remanier l'avant-projet de politique, trop long et trop compliqué. Un deuxième projet fut alors préparé, qui servit de base à une procédure de consultation approfondie, de portée nationale. Le gouvernement fédéral reconnut qu'il pouvait entreprendre trois niveaux de consultations: (i) interministériel, (ii) organisations intergouvernementales et nationales environnementales/intéressées; ou (iii) grand public. Il opta pour la deuxième solution, à savoir, les consultations restreintes, ayant estimé que puisque la Politique se limitait à l'aménagement du territoire au niveau fédéral et aux régions soumises à la juridiction fédérale, elle n'influencerait pas directement les décisions sur l'occupation des sols prises à l'échelon local par les propriétaires fonciers privés. De plus, cette option était moins compliquée et moins coûteuses en termes de déplacements et de temps de travail, et était mieux adaptée aux ressources disponibles pour ces consultations.

Durant un semestre (en 1988-1989), 18 réunions furent organisées dans les 12 capitales et autres grandes villes de tout le Canada avec des organismes fédéraux et provinciaux. Une présentation audiovisuelle conçue par des professionnels, résumant la politique proposée, fut préparée en anglais et en français, ainsi qu'un dossier type de «questions-réponses». Généralement, deux membres du Groupe de consultation fédéral participèrent à chaque réunion, l'un pour animer les présentations et l'autre pour consigner par écrit les commentaires et les questions. Pour éviter des déplacements trop onéreux, quelques séances ne furent suivies que par un seul membre du Groupe, notamment dans les régions éloignées du Nord. Des séances de consultation, une correspondance écrite et des entretiens téléphoniques furent menés avec les représentants de 36 organisations non gouvernementales et de 20 associations d'utilisateurs de ressources et associations industrielles. Des exposés furent présentés à des réunions fédérales telles que la Conférence annuelle de la Direction générale de la gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor et du Comité interministériel fédéral sur l'eau. À chaque réunion, du matériel d'information en deux langues fut distribué à tous les participants. La participation à ces réunions a obligé les membres du Groupe à effectuer de nombreux voyages par avion. Étant donné la complexité de l'organisation sur place, les membres du Groupe durent se faire aider pour trouver des emplacements et des équipements, et pour adresser des invitations au personnel clé des organismes concernés.

Révisé à la lumière des commentaires et des préoccupations exprimés tout au long des consultations sur le deuxième projet, le troisième projet de politique était prêt début 1990. Un rédacteur de politique professionnel, ayant travaillé pour le Conseil privé, fut engagé pour améliorer ce troisième projet du point de vue du style et de la présentation, avant sa soumission au Cabinet fédéral. Ce projet fut ensuite distribué aux organismes fédéraux susceptibles d'être affectés par l'application de la Politique. Les discussions se concentrèrent sur les ressources et les stratégies d'application et sur la dernière étape, à savoir la rédaction d'un projet complémentaire à soumettre au Conseil du Trésor. Le document final de la Politique fut soumis aux départements fédéraux pour un dernier examen dans le cadre d'une Initiative environnementale du gouvernement et d'un Mémoire adressé fin 1991 au Cabinet, intitulé le *Plan Vert*. La politique fut adoptée en décembre 1991 et, après plusieurs consultations interorganisations sur les possibilités de communication, elle fut annoncée publiquement en mars 1992 par le ministre d'État chargé de l'Environnement.

[Note de la rédaction : ce texte n'a pas été mis à jour depuis la première édition du Manuel].

Cette politique peut être consultée en HTML sur le site Web de Ramsar à l'adresse : [http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21188/main/ramsar/1-31-116-162%5E21188\\_4000\\_0\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21188/main/ramsar/1-31-116-162%5E21188_4000_0__)

### **2.13 Approbation du gouvernement, adoption et annonce officielle**

108. Une fois que le Conseil des ministres (ou le Président, s'il y a lieu) a donné son approbation, l'organisme responsable peut envisager des stratégies de communication pour l'annonce publique de la Politique par le gouvernement, par exemple en organisant une manifestation à cet effet. Il s'agit aussi de prévoir un nombre suffisant de copies pour distribution à court et à long terme, des communiqués et des conférences de presse, des entretiens à la radio et la télévision, des articles dans la presse à grande diffusion et des réunions avec un certain nombre de partenaires en vue de l'application de la Politique. Tout ce matériel de communication doit être concis, facile à comprendre et bien présenté.

## **III. Organisation du texte de la Politique**

### **3.1 Les différentes rubriques du texte de la Politique**

109. Une Politique nationale pour les zones humides peut contenir certaines (ou la totalité) des rubriques suivantes:
- *Rappel des faits* - contexte historique, récapitulatif des mesures prises;
  - *Avant-propos* - comment en est-on arrivé là et pourquoi, l'engagement du Gouvernement;
  - *Vue d'ensemble* - un aperçu des ressources des zones humides nationales et de leurs valeurs économiques/sociales et écologiques;
  - *Rôle du gouvernement national* - dans le contexte de la juridiction constitutionnelle et des autorités de planification;
  - *Rôle des partenariats* - avec d'autres niveaux de gouvernement, des organisations non gouvernementales et le secteur privé;
  - *Définitions* - des zones humides et des termes utilisés;
  - *But de la Politique* - bref et compatible avec les objectifs de développement durable et de conservation de la diversité biologique;
  - *Principes directeurs* - par exemple, reconnaissance des parties prenantes et aspirations du gouvernement, besoins des populations locales et des propriétaires fonciers, préoccupations mondiales et besoins locaux;
  - *Objectifs particuliers* - le chiffre de cinq objectifs constitue un nombre raisonnable;
  - *Stratégies politiques* - 10 à 15 stratégies suivies par des lignes d'action, adaptées aux besoins nationaux.

### **3.2 Buts et principes**

110. La Politique comportera un ou plusieurs exposé(s) simple(s) et concis de buts et de principes compatibles avec les autres politiques nationales et le contexte culturel. Nombre de politiques pour les zones humides élaborées à ce jour présentent un tel exposé. Le libellé varie d'un pays à l'autre mais s'articule autour de deux thèmes: la garantie d'une utilisation durable des zones humides nationales pour le bien des générations actuelles et futures et l'importance de leur conservation pour le bien-être écologique et économique de la nation.
111. Quant aux principes, il s'agit essentiellement de déclarations d'engagement précisant la façon dont le gouvernement envisage ses responsabilités



Dans les Politiques nationales pour les zones humides, tous les types de zones humides devraient être couverts, des mangroves côtières aux promontoires glacés des hautes montagnes (ici, dans le site Ramsar de Vadret da Roseg, en Suisse). Photo : Andreas Wipf, OFEFP, Suisse

d'application de la Politique nationale pour les zones humides, conformément à la juridiction constitutionnelle et aux pratiques culturelles du pays. Il convient de prévoir huit à dix principes rédigés de façon aussi concise que possible. L'un de ces principes pourra être le fait qu'aucune mesure gouvernementale appliquée par le truchement de cette Politique ne portera atteinte aux droits des gouvernements provinciaux ou des états de la nation et que ces mesures garantiront une collaboration avec eux. On pourra prévoir un principe similaire concernant les populations autochtones ou aborigènes et les collectivités locales. Les principes peuvent faire état des liens existant entre la Politique nationale pour les zones humides et l'engagement du gouvernement vis-à-vis du développement durable, de l'environnement ou de la conservation de la diversité biologique.

### **3.3 Les objectifs d'une Politique nationale pour les zones humides**

112. Souvent appelés à devenir «l'image de marque» de la Politique, ces objectifs devront s'articuler autour de plusieurs concepts clés. On pourra prévoir une liste d'objectifs (on en compte cinq à dix dans plusieurs Politiques nationales pour les zones humides adoptées à ce jour), sachant qu'ils seront tous d'égale importance dans l'annonce de la Politique. Cependant, l'application pratique de la Politique pourra faire apparaître qu'un ou deux seulement de ces objectifs suscitent réellement l'attention du public. Par exemple, l'annonce par le Canada de sa politique fédérale relative aux zones humides, en 1992, contenait sept objectifs axés sur le maintien des fonctions des zones

### *Information supplémentaire*

#### **Buts et principes de la politique nationale de l'Ouganda**

Le gouvernement de l'Ouganda a adopté une *Politique nationale pour la conservation et la gestion des ressources des zones humides* afin de promouvoir la conservation des zones humides pour maintenir leur valeur dans l'intérêt présent et futur de la population.

Pour atteindre ce but, la politique énonce cinq objectifs:

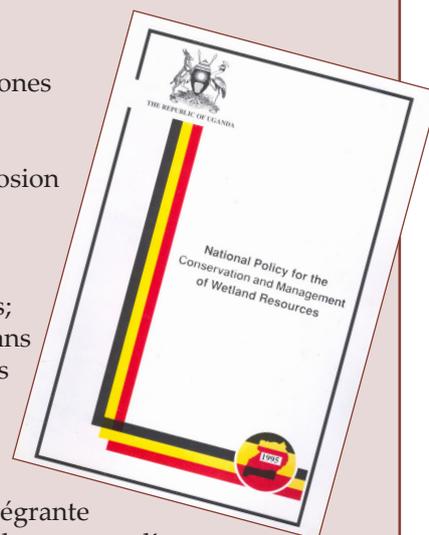
- établir les principes par lesquels les ressources des zones humides peuvent être utilisées de manière optimale, aujourd'hui et à l'avenir;
- mettre un terme aux pratiques qui entraînent une érosion de la productivité des zones humides;
- maintenir la diversité biologique des zones humides naturelles et semi-naturelles;
- maintenir les fonctions et valeurs des zones humides;
- intégrer les problèmes relatifs aux zones humides dans les processus de planification et de prise de décisions d'autres secteurs.

Trois principes s'appliquent à la poursuite des objectifs:

- Les ressources des zones humides forment partie intégrante de l'environnement et leur gestion doit se faire dans le contexte d'une interaction entre les stratégies et activités de développement national et la conservation.
- La conservation des zones humides ne pourra être réalisée que par l'adoption d'une approche coordonnée et coopérative, avec la participation de toutes les personnes et toutes les organisations concernées dans le pays, y compris les communautés locales.
- Il est d'importance vitale, pour la conservation et la gestion des zones humides, de changer l'attitude actuelle des Ougandais et le regard qu'ils portent sur les zones humides.

Trente-six principes politiques spécifiques sont énoncés sur les moyens de réaliser les objectifs et un ensemble préliminaire de lignes directrices à l'intention des utilisateurs des ressources des zones humides est joint en annexe.

[Note de la rédaction : Cette politique peut être consultée en HTML sur le site Web de Ramsar à l'adresse : [http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21174/main/ramsar/1-31-116-162%5E21174\\_4000\\_0\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21174/main/ramsar/1-31-116-162%5E21174_4000_0__)]



humides, les plans d'occupation des sols en rapport avec les zones humides, une perte «zéro» pour les fonctions des zones humides situées sur les terres fédérales, l'amélioration et la remise en état des zones humides, la protection des sites d'importance nationale, l'atténuation des impacts de toutes les activités fédérales sur toutes les zones humides du pays, et l'utilisation rationnelle des ressources des zones humides. En fin de compte, l'aspect le

plus remarqué de cette Politique fut incontestablement l'objectif de « perte zéro ».

113. Lors de l'élaboration d'une Politique nationale pour les zones humides, les objectifs ci-après seront envisagés:
- Veiller à ce qu'une Politique nationale pour les zones humides ainsi que tout programme formulé à ce titre soient liés à d'autres politiques relatives aux sols, à l'eau, à l'air, à la conservation des espèces sauvages ainsi qu'au développement économique, afin de garantir l'utilisation rationnelle des zones humides du pays et de remplir les engagements internationaux en matière de conservation des zones humides.
  - Promouvoir les mesures visant à enrayer la destruction des zones humides nationales et encourager leur remise en état, tout en préservant leur intégrité et leur diversité génétique et en veillant à ce que la jouissance et l'utilisation économique des zones humides soient durables.
114. Un atelier rassemblant les principaux intéressés (voir Section 2.7) permettra d'étudier les moyens, pour les différents paliers de gouvernement - fédéral, provincial (d'état), territorial et municipal - de promouvoir ces objectifs et de les mettre en œuvre par une série de stratégies d'application.

### **3.4 Stratégies d'application de la Politique**

115. La Politique devrait comprendre des stratégies d'application spécifiques, privilégiant des domaines clés représentatifs des priorités gouvernementales tout en encourageant un degré de coopération et de participation suffisant de la part d'autres groupes d'intérêts. Une stratégie peut couvrir différents thèmes, comme le montre la liste ci-après, qui est loin d'être exhaustive et ne constitue qu'un cadre général.
116. Il conviendra d'approfondir les liens entre ces stratégies et d'autres initiatives de politiques nationales concernant l'eau, la diversité biologique et le développement durable. Certaines Politiques nationales pour les zones humides incluront des thèmes qui ne figurent pas sur la liste présentée ci-dessous. Le paragraphe 3.5 examine différents thèmes choisis par quelques gouvernements pour leur Politique nationale pour les zones humides. La discussion ci-après porte sur une sélection de huit thèmes parmi tous les thèmes possibles qui peuvent être inclus dans une Politique nationale.

**I. *Créer des objectifs communs pour la conservation des zones humides en élaborant et en coordonnant les politiques fédérales, provinciales (d'états), territoriales et municipales relatives aux zones humides; et relier ces dernières à d'autres politiques sur les sols, l'eau, l'air, la conservation des espèces sauvages, et le développement économique pour que la conservation des zones humides fasse partie intégrante d'un plan national global d'aménagement du territoire.***

- Reconnaître que les zones humides sont constituées à la fois de terre et d'eau.
- Préciser les responsabilités juridictionnelles et juridiques du gouvernement (à tous les niveaux) à l'égard des zones humides, notamment de type intertidal et marin.

- Associer les initiatives gouvernementales et les politiques ou lignes directrices existantes (par exemple, politique agricole fédérale, provinciale et d'état , politique sur les habitats des poissons, sur la gestion des oiseaux d'eau et des limicoles, accords sur la foresterie et le secteur agro-alimentaire) à la conservation des zones humides.
  - Établir, au sein de chaque province, état ou territoire, une procédure ou des voies de communication afin que les recommandations politiques puissent être traduites pour tous les organismes participant à la prise de décision sur l'occupation des sols au niveau local.
  - Inciter tous les états, provinces et territoires à élaborer une politique ou une stratégie globale de conservation des zones humides.
  - Faire en sorte que la conservation des zones humides fasse partie intégrante des stratégies nationales de conservation (par exemple protection des eaux et diversité biologique).
  - Mettre au point des pratiques exemplaires et des directives concrètes pour la gestion des zones humides bénéficiant d'un statut de protection.
  - Tirer un meilleur parti des accords relatifs à la conservation et au développement durable, ainsi que des modèles de politique pour les zones humides établis par d'autres pays, en tirant des exemples du Concept Ramsar d'utilisation rationnelle.
- II. *Améliorer la coordination et la communication entre les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux.***
- Désigner, au niveau national (et, s'il convient, aux niveaux provincial, des états et territorial), des organismes responsables ayant un mandat général pour la gestion des ressources naturelles, pour orchestrer la coordination et la communication concernant les zones humides.
  - Mettre au point une méthode structurelle pour la mise en œuvre coordonnée de programmes nationaux sur les zones humides susceptibles d'encourager des actions concrètes en faveur des zones humides, par exemple, par le truchement d'un Secrétariat ou d'un Comité national pour les zones humides.
  - Établir un forum de communication national sur la conservation des zones humides afin de systématiser les références ainsi que les données écologiques sur les zones humides, et établir un centre d'échange d'information.
- III. *Reconnaître et encourager le rôle et les efforts des communautés locales et des organisations non gouvernementales en matière de conservation des zones humides; les communautés locales et les ONG de toutes disciplines peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de conservation des zones humides.***

Voir aussi Manuel  
7, *Compétences  
participatives, et*  
Manuel 18, *Gestion  
des zones humides*

- Fournir à ces groupes des ressources financières pour les aider à élaborer des politiques et/ou programmes venant s'inscrire dans une stratégie de conservation des zones humides.
- Faciliter toute initiative d'appel de fonds en faveur de la conservation des zones humides.
- Promouvoir les projets menés en partenariat avec des communautés locales et des organisations non gouvernementales locales, nationales et internationales compétentes dans le domaine des zones humides.
- Faciliter le rôle du secteur privé dans la gestion avisée, non réglementaire et librement consentie des ressources des zones humides et en tant que partenaire dans les projets de conservation menés avec des communautés locales, le gouvernement local et des ONG de l'environnement.

**IV. Coordonner et rationaliser les programmes gouvernementaux afin de réduire au minimum leurs effets défavorables sur les zones humides et d'encourager la conservation des zones humides; et créer des programmes incitant les propriétaires fonciers et les organismes de conservation à maintenir les zones humides dans leur état naturel.**

- Identifier tous les programmes gouvernementaux qui ont un impact sur les zones humides et évaluer leur influence sur les zones humides et les zones agricoles et forestières.
- Mettre l'accent sur l'utilisation rationnelle des ressources naturelles des zones humides et les avantages économiques qu'elles procurent aux propriétaires fonciers, en faisant participer ces derniers à la conservation des zones humides.
- Supprimer les programmes d'incitation financés par le gouvernement qui entraînent l'endiguement, le drainage ou le remblayage inutiles de zones humides.
- Veiller à ce que des études d'impact sur l'environnement soient réalisées pour les grands projets gouvernementaux et non gouvernementaux.
- Envisager des dégrèvements fiscaux en faveur des zones humides protégées, notamment par une action volontaire, au niveau local, des propriétaires fonciers; et par le biais de programmes fédéraux, provinciaux, d'état et municipaux inspirés d'exemples réussis dans d'autres juridictions.
- Développer l'utilisation de mécanismes juridiques non contraignants, notamment les accords de conservation passés avec les propriétaires fonciers, pour des sites particuliers.
- Évaluer les obligations légales et les répercussions en terme de compensation versée aux propriétaires fonciers, sur le maintien de zones humides en différentes localités.

Voir aussi Manuel 15, Inventaire des zones humides, et Manuel 16, Évaluation des impacts

Voir aussi Manuel 18, *Gestion des zones humides*, et Manuel 19, *Réagir aux changements dans les caractéristiques écologiques*

**V. Garantir une gestion et un entretien adéquats des zones humides protégées après leur désignation, acquisition et/ou maintien.**

- Veiller à prévoir des ressources financières et humaines suffisantes, dans les budgets fédéraux, provinciaux, des états, territoriaux et municipaux, pour la gestion des zones humides protégées.
- Financer un programme national pour les zones humides grâce aux efforts coordonnés et conjugués du gouvernement, des ONG, du secteur privé et des propriétaires fonciers privés du pays.
- Concevoir des projets «sans perte nette ni bénéfice net», axés sur les fonctions et valeurs des zones humides (y compris leur superficie lorsque cela est requis d'un point de vue administratif) s'inscrivant dans des programmes nationaux, régionaux ou municipaux pour les zones humides.
- Élaborer, s'il convient, une politique et une législation d'habilitation pour faciliter les initiatives d'appel de fonds prises par le gouvernement et les organisations non gouvernementales pour conserver les zones humides.
- Encourager les organisations non gouvernementales qui souhaitent conserver la propriété des zones humides qu'elles achètent, à étudier les possibilités, compatibles avec le maintien des caractéristiques écologiques du site, de mener des activités rémunératrices. Les recettes proviendront, par exemple, de la poursuite de la production agricole, en particulier avec des collectivités locales, ou encore de terres louées à bail pour l'agriculture, la chasse, le piégeage, le tourisme, ou la recherche scientifique sur la faune et la flore.
- Soutenir la formation du personnel scientifique, technique et administratif afin d'encourager la mise au point de mécanismes novateurs de conservation et de gestion des zones humides.
- Encourager et faciliter la participation des femmes, des communautés locales et des bénévoles à la gestion des zones humides.

**VI. Comblent les lacunes qui persistent en matière de classification, d'inventaire, d'étude et d'évaluation des zones humides, et garantir la synthèse, le stockage et la recherche des données nécessaires pour accéder à ces connaissances.**

- Les stratégies d'application porteront sur des domaines ou priorités d'intérêt national et international, tels que:
  - a) évaluation socio-économique, inventaire et classification des zones humides;
  - b) hydrologie et impacts des changements climatiques;
  - c) comptabilité environnementale et écologique des coûts et avantages;
  - d) impacts des programmes gouvernementaux;

Voir aussi Manuel 13, *Inventaire, évaluation et suivi*

- e) restauration, remise en état, atténuation et compensation des pertes en zones humides;
- f) maintien des caractéristiques écologiques des zones humides.

Voir aussi Manuel 6,  
CESP-zones humides

#### **VII. Améliorer la sensibilisation du public.**

- Présenter la conservation des zones humides en l'associant à la conservation des sols, de l'eau, de l'air et des espèces sauvages, et présenter les principes de développement durable et d'utilisation rationnelle dans un contexte écologique plutôt qu'isolément.
- Démontrer et expliquer qu'il existe une corrélation entre la conservation des zones humides, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et les questions liées à la quantité et à la qualité des ressources aquatiques.
- Outre les programmes pédagogiques en milieu scolaire, privilégier les programmes d'éducation du public et des décideurs.
- Utiliser les moyens de communication nationaux (par exemple, Journée mondiale des zones humides, annonces des services publics, vidéos, affiches dans les bus, Internet) pour faire de la publicité sur la conservation des zones humides.
- Élargir les programmes axés sur l'agriculture, l'eau et autres programmes sectoriels afin de promouvoir la sensibilisation à la conservation des zones humides.
- Encourager l'établissement de réseaux en utilisant des programmes de participation des propriétaires fonciers, des signes de reconnaissance et autres techniques de sensibilisation.

Voir aussi Manuel  
20, Coopération  
internationale

#### **VIII. Veiller à ce que les engagements internationaux soient honorés**

- Encourager une coopération de part et d'autre des frontières internationales en faveur de la gestion des bassins versants/bassins hydrographiques partagés et de leurs zones humides.
- Établir des mécanismes nationaux permettant de diffuser les principes et les engagements des gouvernements auprès de la Convention de Ramsar.
- Étudier les moyens d'harmoniser les objectifs de la conservation des zones humides avec les buts et intérêts des traités internationaux sur l'eau, la diversité biologique et le développement durable.

### **3.5 Exemples de stratégies nationales**

117. L'Annexe 3 présente des exemples de politiques et stratégies gouvernementales et non gouvernementales de conservation des zones humides en vigueur ou en préparation aux quatre coins du globe, y compris des initiatives nationales et infranationales. Le Tableau 2 résume les thèmes des stratégies d'application tirées de neuf exemples de documents de Politique nationale pour les zones humides existants. Il s'agit entre autres

**Tableau 2: Stratégies d'application de Politiques nationales/Plans nationaux pour les zones humides proposés ou adoptés**

<p><b>Australie:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. gestion des terres et des eaux du Commonwealth</li> <li>2. application d'une politique et d'une législation interdépendantes</li> <li>3. mobilisation de la population en faveur de la gestion des zones humides</li> <li>4. travail en partenariat</li> <li>5. base scientifique</li> <li>6. engagements internationaux</li> </ol> <p><b>Canada:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. sensibilisation du public</li> <li>2. gestion des terres fédérales</li> <li>3. conservation de sites particuliers</li> <li>4. coopération</li> <li>5. réseau national de sites</li> <li>6. appui scientifique</li> <li>7. engagements internationaux</li> </ol> <p><b>Costa Rica:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. questions d'intérêt général</li> <li>2. classification des zones humides</li> <li>3. classification des paysages</li> <li>4. organisation administrative</li> <li>5. aspects financiers</li> <li>6. protection des zones humides</li> <li>7. activités autorisées dans les zones humides</li> <li>8. gestion des zones humides publiques et appartenant à des organismes d'État</li> <li>9. zones humides sur terrains privés</li> <li>10. intégration des avantages publics des zones humides</li> <li>11. exclusions et activités autorisées</li> </ol> <p><b>France:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. justification</li> <li>2. inventaire des zones humides et renforcement des outils d'évaluation</li> <li>3. harmonisation des politiques publiques</li> <li>4. restauration de zones humides</li> <li>5. programme d'information et de sensibilisation</li> </ol> <p><b>Jamaïque:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. planification des zones humides de mangroves et côtières</li> <li>2. protection et consolidation des fonctions et valeurs des sites</li> <li>3. solutions aux impacts locaux</li> <li>4. rôle et responsabilités des principaux organismes</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. application et respect de la réglementation</li> <li>6. révision de la législation et des règlements</li> </ol> <p><b>Malaisie:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. coordination et liens intersectoriels</li> <li>2. législation et autres politiques</li> <li>3. mesures économiques d'incitation et de dissuasion</li> <li>4. plans d'aménagement des terres et de l'eau</li> <li>5. gestion des sites</li> <li>6. utilisation rationnelle</li> <li>7. évaluation et surveillance continue</li> <li>8. information, sensibilisation et formation</li> <li>9. actions internationales</li> <li>10. renforcement institutionnel et soutien financier</li> </ol> <p><b>Pérou:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. aspects institutionnels</li> <li>2. aspects juridiques</li> <li>3. recherche</li> <li>4. développement durable</li> <li>5. éducation</li> <li>6. sensibilisation du public</li> <li>7. renforcement des capacités</li> <li>8. coopération internationale</li> </ol> <p><b>Trinité-et-Tobago:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. éducation, sensibilisation du public et formation</li> <li>2. gestion des zones humides publiques</li> <li>3. zones humides protégées</li> <li>4. protection concertée des zones humides</li> <li>5. études sur les zones humides</li> <li>6. considérations institutionnelles et juridiques</li> </ol> <p><b>Ouganda:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. pas de drainage des zones humides</li> <li>2. gestion rationnelle de l'environnement</li> <li>3. utilisation durable</li> <li>4. conservation</li> <li>5. approvisionnement en eau et traitement de l'eau</li> <li>6. utilisation des terres, régime foncier</li> <li>7. restauration de sites</li> <li>8. études d'impact sur l'environnement, surveillance continue</li> <li>9. sensibilisation du public</li> <li>10. recherche et inventaire</li> <li>11. renforcement des capacités</li> <li>12. actions internationales</li> <li>13. législation, mesures institutionnelles</li> </ol>
---	--

de Politiques/Plans d'action nationaux pour les zones humides adoptés ou à l'état de projet [en 1999] en Australie, au Canada, au Costa Rica, en France, à la Jamaïque, en Malaisie, en Ouganda, au Pérou et à la Trinité-et-Tobago. Certains de ces exemples ne sont que des ébauches ou des documents «de consultation» non gouvernementale mais ont été choisis pour illustrer les possibilités qui existent en matière d'approche stratégique.

118. Tous les exemples présentés ci-après ont en commun les approches stratégiques suivantes: améliorer la sensibilisation et l'éducation du public; développer la coopération et le partenariat entre les différents niveaux de gouvernement (national à local); élaborer une législation d'appui et des politiques et programmes apparentés, relatifs à utilisation des terres et de l'eau; définir les responsabilités en matière de gestion des zones humides au niveau des sites; établir des fondements scientifiques solides pour la politique (recherche et expertise); renforcer les capacités logistiques et financières pour l'élaboration de la politique; et remplir les engagements internationaux. Dans les exemples que présente le Tableau 2, on trouve entre cinq et treize stratégies, destinées à donner une vision précise du sujet et à gagner l'approbation de l'ensemble de la nation.

## **IV. Application de la Politique**

### **4.1 Définir qui est responsable de l'application**

119. Il est essentiel qu'un consensus se dégage du processus de consultation sur l'organisme appelé à diriger l'application de la Politique nationale pour les zones humides. Il pourra s'agir d'une organisation ou d'un département national, faisant office de coordonnateur et de médiateur et chargé d'assurer une étroite collaboration avec les ministères, les partenaires et autres intéressés. Il importe également de définir le rôle des autres organismes assumant des responsabilités en matière de gestion des zones humides (voir Étude de cas 4).

### **4.2 Élaborer des lignes directrices pour l'application de la Politique**

120. Quelle que soit la solution adoptée, il est clair que les agences d'exécution ont besoin d'un appui et d'une formation pour comprendre, entre autres, la signification et la portée de la Politique, savoir qui en est responsable, quelles sont les compétences spécialisées disponibles et où elles se trouvent, comment les rôles et responsabilités sont répartis. Un *Guide d'application* peut être élaboré, soit en même temps que la Politique proprement dite soit, dans certains cas, au bout de sept à huit ans de pratique.
121. Le *Guide* doit être utile aux principales parties prenantes et aux utilisateurs des zones humides. Il sera donc ciblé sur les gestionnaires des zones humides - organismes gouvernementaux, propriétaires fonciers publics ou privés et autres parties intéressées. Dans le cas d'organismes gouvernementaux, il pourra s'agir de tous les responsables de l'aménagement du territoire et décideurs soumis à la juridiction du gouvernement qui adoptera la Politique. Un *Guide* peut être utile dans les domaines suivants:

#### *Étude cas 4*

### **Les politiques pour les zones humides dans un État fédéral**

**Bill Phillips, ex-membre d'Environnement Australie [et du Secrétariat Ramsar]**

Dans les pays dotés d'un système de gouvernement fédéral, l'élaboration d'instruments politiques propres à garantir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides constitue un véritable défi. Comme dans de nombreux autres États fédéraux, en Australie, ce sont les gouvernements provinciaux qui assument les responsabilités courantes en matière de gestion des terres et des ressources aquatiques. Ainsi, lorsque l'Australie décida de suivre la recommandation de la Convention sur les zones humides demandant aux Parties d'adopter une approche coordonnée au niveau national pour l'élaboration d'une politique pour les zones humides, elle dut s'assurer que toutes les juridictions des états et territoriales, ainsi que le gouvernement (national) du Commonwealth étaient engagés dans ce sens.

Lorsque le Gouvernement national australien lança sa *Politique pour les zones humides du gouvernement du Commonwealth d'Australie*, à l'occasion de la Journée mondiale des zones humides, en 1997, une juridiction provinciale (sur huit) avait déjà mis en place une politique similaire: la Nouvelle-Galles du Sud. Parmi les six stratégies de la politique pour les zones humides du gouvernement fédéral, il en est une qui s'intitule «Ouvrer en partenariat avec les gouvernements des états/territoriaux et locaux», dont l'une des priorités est «d'œuvrer en coopération et en partenariat avec les gouvernements des états/territoriaux pour les aider à élaborer des politiques ou stratégies relatives aux zones humides pour leurs juridictions respectives.»

À partir de ce moment-là, le Gouvernement australien a encouragé et aidé les juridictions des états et territoriales à préparer des politiques pour les zones humides venant compléter celle du gouvernement national. Fin 1997, le gouvernement de l'Australie-Occidentale a adopté une politique d'état pour les zones humides. Quant au gouvernement du Victoria, il a adopté une Stratégie d'état relative à la diversité biologique, qui comprend une section particulière sur les zones humides. Quatre autres juridictions se trouvent à différents stades de préparation de leur politique, à savoir — le Territoire du Nord et les états du Queensland, d'Australie-Méridionale et de Tasmanie. Il reste encore au Territoire de la capitale fédérale à suivre l'exemple du gouvernement national et des sept autres juridictions\*.

L'exemple australien permet de tirer plusieurs enseignements. Il a été important que le gouvernement du Commonwealth montre la voie aux gouvernements provinciaux en promulguant sa propre politique pour les zones humides. Cette dernière sert de modèle en raison des nombreux sujets qu'elle couvre. Autre fait tout aussi important: le gouvernement du Commonwealth a consulté les gouvernements provinciaux tout au long de l'élaboration de sa propre politique. Ce fait est reconnu dans le texte relatif au travail en association avec ces juridictions.

Une fois que la Politique du Commonwealth relative aux zones humides fut adoptée, le processus visant à encourager les autres juridictions à faire de même démarra, utilisant des moyens aussi bien politiques que financiers. L'Australie possède un Conseil des ministres de l'Environnement (gouvernement du Commonwealth et gouvernements provinciaux), qui se réunit régulièrement pour discuter et décider des actions concertées. Cette instance s'est entendue sur la nécessité d'élaborer un cadre complémentaire de politiques pour les zones humides. Un groupe de travail traitant de la mise en œuvre de la Convention sur les zones humides est chargé de rechercher une approche nationale convenue.

Le gouvernement du Commonwealth a également mis en place un vaste programme de financement pour la conservation de la diversité biologique et la gestion des ressources naturelles (le *Natural Heritage Trust*). Ce programme permet d'allouer des fonds pour l'exécution de projets communautaires et pour l'élaboration de politiques prioritaires et autres activités menées dans le cadre des juridictions provinciales. Au titre de ce programme, le gouvernement du Commonwealth apporte une aide financière aux huit gouvernements provinciaux pour des projets en faveur des zones humides, y compris, dans certains cas, l'élaboration de leurs propres politiques pour les zones humides. Cette méthode de financement coopérative aide à accélérer la processus d'élaboration des politiques tout en offrant aux juridictions provinciales des ressources nécessaires qui leur permettent de renforcer leurs capacités et d'améliorer leurs connaissances afin de gérer plus judicieusement leurs zones humides.

[\* Mise à jour du Rapport national de l'Australie à la Convention de Ramsar, 2008 : «Des politiques pour les zones humides sont en vigueur dans plusieurs juridictions, à travers l'Australie :

- Commonwealth : Commonwealth Wetlands Policy, 1997;
- Queensland : Strategy for the Conservation and Management of Queensland Wetlands, 1999;
- Victoria : Victoria's Biodiversity Strategy, 1997;
- Nouvelle Galles du Sud : Wetlands Management Strategy, 1996;
- Australie méridionale : Wetlands Strategy for South Australian, 2003;
- Tasmanie : Tasmanian Wetlands Strategy, 2000;
- Australie-Occidentale : Wetlands Conservation Policy for Western Australia, 1997;
- Territoire du Nord : A Strategy for the Conservation of Biological Diversity of the Wetlands of the Northern Territory of Australia, 2000; et
- Territoire de la capitale australienne : Think water , act water - a strategy for sustainable water resources management, 2004." »

[Note de la rédaction : le texte de l'étude de cas n'a pas été mis à jour depuis la 2<sup>e</sup> édition du Manuel.]

La politique nationale pour les zones humides de l'Australie peut être consultée en HTML sur le site Web de Ramsar à l'adresse : [http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21200/main/ramsar/1-31-116-162%5E21200\\_4000\\_0\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21200/main/ramsar/1-31-116-162%5E21200_4000_0__).

- a) interprétation des termes et des objectifs contenus dans le texte de la Politique;
  - b) description des sources de connaissances spécialisées disponibles, de la nature des partenariats et du rôle des principaux organismes;
  - c) compréhension des rôles et responsabilités des organismes intéressés et chargés de l'application.
122. Dans le cadre d'un *Guide d'application*, il est possible de produire des outils de sensibilisation du public afin d'indiquer sans ambiguïté à qui s'adresse la Politique.

#### **4.3 Définir les ressources nécessaires**

123. Il peut arriver que la définition des ressources nécessaires entrave toute discussion sur les buts et objectifs ou sur la conception d'une Politique nationale pour les zones humides. Au sein d'un organisme gouvernemental

manquant de ressources, la désignation de la personne la mieux placée pour gérer les ressources supplémentaires prévues pour l'application de la politique suscite souvent des discussions interminables. Dans ce cas, il conviendra éventuellement de discuter séparément de *ce* qu'il faut faire et de *qui* le fera et *comment*. Cette démarche peut permettre de trouver plus facilement un consensus national.

124. Il se peut que le budget d'application d'une Politique nationale pour les zones humides ne soit requis qu'au moment où la politique doit être soumise au gouvernement pour approbation, c'est-à-dire à l'issue des consultations sur ce qui doit être fait. Il est conseillé de présenter les aspects financiers de l'application de la Politique dans une rubrique séparée plutôt que tout au long du document. L'«évaluation des ressources nécessaires», effectuée au début du processus, devra éventuellement être mise à jour pendant la durée d'application de la politique, aussi n'est-il pas forcément indiqué d'établir des coûts détaillés dans le document lui-même.
125. À cet égard, un «Plan d'action» peut être utile. Il s'agit, par définition, d'une liste des mesures à prendre pour atteindre les buts et objectifs de la Politique dans les délais prévus. Lorsque le personnel et les ressources financières budgétisés viennent s'y ajouter, on peut considérer qu'il s'agit d'un «plan de travail» (voir Section 4.8). Ce plan peut s'articuler autour des thèmes des stratégies d'application adoptées.
126. L'essentiel de la Politique sera mis en œuvre à travers toute une gamme de secteurs et d'activités déjà prévus — c'est-à-dire dans lesquels les composantes spécifiquement liées aux zones humides pourront se révéler difficiles, voire impossibles, à isoler. Dans ce cas, il vaut donc mieux faire une description plutôt qu'une quantification exhaustive des ressources nécessaires. Ainsi, il est utile de prévoir une brève description des ressources supplémentaires éventuellement nécessaires à l'application de la politique. Il conviendrait également de définir le type d'économies que l'on peut attendre d'une application efficace de la Politique.

#### **4.4 Normes législatives requises**

127. Le Concept d'utilisation rationnelle de la Convention prévoit, entre autres, que les Parties contractantes procèdent à un examen périodique de la législation régissant des activités pouvant avoir un impact défavorable sur les zones humides et établissent, au besoin, une nouvelle législation pour encourager l'utilisation rationnelle et la protection des zones humides. Il s'agit d'un point d'importance cruciale pouvant conduire à une série d'études complexes dans le but d'évaluer et de proposer des solutions de rechange pour les programmes, politiques et législations en vigueur qui comportent des mesures freinant la conservation et portant préjudice aux zones humides.
128. Afin de contribuer à la révision et à l'élaboration de la législation nationale favorable à la conservation des zones humides, la Convention sur les zones humides et le Centre UICN du droit de l'environnement ont collaboré à la préparation de la Résolution VII.7 intitulée *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides* et de son annexe qui ont été adoptées par la COP7, en mai 1999[contenues également dans le Manuel 3]. Ces documents

sont issus d'un atelier international organisé en juillet 1998 et intitulé *Formuler des méthodologies pour étudier les lois et les institutions relatives aux zones humides*, durant lequel des études de cas nationales (Australie, Canada, Costa Rica, Inde, Pérou, Ouganda et Secrétariat de la mer des Wadden) ont été présentées.

129. Dans certains pays, une nouvelle législation relative aux zones humides est nécessaire ou attendue; dans nombre de pays africains, par exemple, des lois et des sanctions clairement définies pour non-application sont invoquées. Dans d'autres pays, il semble qu'il serait moins efficace d'élaborer une législation nouvelle ou complémentaire que de favoriser des solutions non réglementaires encourageant un respect librement consenti et des méthodes de gestion avisée des sols. Les organismes non gouvernementaux et les organisations locales peuvent être des partenaires efficaces pour l'application de telles politiques. Il n'existe pas de solution ou de formule universelle car les besoins et les dispositions juridiques varient d'un pays à l'autre (voir Études de cas 5 et 6)
130. Une analyse des compatibilités, des synergies et des incompatibilités qui existent entre les législations et les politiques s'impose (pour résoudre tout conflit éventuel). On aura recours, dans la mesure du possible, aux instruments juridiques existants et, au besoin, on envisagera de promulguer une nouvelle législation. Une révision législative entraîne également une modification et l'abrogation des lois et politiques gouvernementales incompatibles ou dépassées compte tenu des objectifs de conservation des zones humides fixés par le gouvernement. Il s'agit là d'un exercice complexe qui peut entraîner des conflits d'intérêts au sein du système gouvernemental.
131. On sait que les possibilités et les besoins législatifs varient d'un pays à l'autre, notamment entre pays développés et en développement ayant des systèmes économiques et politiques radicalement différents. Il est fréquent que l'introduction d'une nouvelle législation et sa mise en œuvre soit une véritable épreuve d'endurance pour les personnes concernées.
132. On préfère, en principe, une action volontaire à une approche imposée par la législation. Toutefois, la faculté élémentaire de parvenir au bon résultat doit être garantie en prévoyant des pouvoirs coercitifs applicables en dernier ressort, si les parties ne font pas preuve de bonne volonté.

#### **4.5 Harmonisation interministérielle**

133. L'application de la politique doit se faire en consultation et en harmonie avec les priorités et politiques (parfois en conflit) des autres organes gouvernementaux. Pour qu'il soit couronné de succès, ce processus doit être dirigé par un organe influent ou doté d'une autorité suffisante. Il pourrait s'agir, par exemple, d'un Comité interministériel sur la Politique pour les zones humides, rendant directement compte au Conseil des ministres, où siègeraient des représentants de haut niveau.
134. Il n'existe pas de réponse toute faite à la question de savoir «ce qui est prioritaire» dans la Politique. Les responsabilités, le mandat ou l'autorité législative d'autres organismes peuvent être en contradiction avec les objectifs gouvernementaux en matière de conservation et d'utilisation rationnelle des zones humides. Dans certains pays, un organisme central

### *Étude de cas 5*

#### **Examen des politiques sectorielles et de la législation relative aux zones humides**

##### **Paul Mafabi, Programme national pour les zones humides, gouvernement de l'Ouganda**

Il n'est pas rare que plusieurs politiques influencent, directement ou indirectement, la gestion des zones humides. Dans nombre d'institutions et d'organisations, la conservation et la gestion des zones humides est une responsabilité partagée. Il importe donc que l'élaboration d'une Politique nationale pour les zones humides tienne compte des réussites, des échecs et de la pertinence de ces politiques sectorielles pour éviter de faire double emploi. De même, les Politiques nationales pour les zones humides devraient tenir compte de la législation existante relative aux zones humides afin d'éviter toute incompatibilité.

L'examen des politiques et de la législation en vigueur peut être facilité par l'établissement d'un Comité interministériel chargé d'orienter la formulation de la politique et de veiller à ce que les questions intéressant les différents ministères et leurs institutions soient dûment exprimées et intégrées dans la Politique nationale pour les zones humides.

En Ouganda, une série d'études a été spécifiquement commandée sur la législation en vigueur. Ces études ont révélé qu'il n'existait pratiquement pas de législation concernant directement les zones humides en tant qu'entité, si ce n'est une référence aux marais (un seul type de zone humide) dans le *Public Lands Act* et le *Public Health Act* (Loi sur les terres domaniales et Loi sur la santé publique). Ces études ont également révélé que l'application de ces lois était insuffisante pour garantir la conservation des zones humides et elles ont joué un rôle déterminant dans la préparation de l'avant-projet de Politique nationale pour les zones humides de l'Ouganda.

Bien qu'insuffisante en tant que telle, la législation constitue une excellente base pour une politique spécifique. Intégrer des questions liées aux zones humides dans une législation sectorielle ne présente un intérêt que dans la mesure où ces questions ont un rapport avec le secteur concerné, et ne reflète pas nécessairement la nature intersectorielle des zones humides. Le fait de mettre la législation avant ou à la place de la politique pour les zones humides pourrait être mal perçu en Ouganda car, par le passé, la législation était souvent destinée à limiter les activités humaines mais ne comportait que peu d'incitations à la conservation des zones humides, voire aucune.

La révision législative est également importante parce qu'elle aide à identifier les aspects négatifs des politiques affectant les zones humides et les mesures qui s'imposent pour y remédier. Cela permet de s'assurer que les nouvelles lois ne sont pas incompatibles avec des lois en place ou leur application. Cette révision facilite en outre la détermination du mandat des institutions exerçant des responsabilités en matière de gestion des zones humides.

Une fois la Politique adoptée en Ouganda, il apparut impératif de mettre en place une législation pour soutenir l'application de cette politique. Cette législation pouvait revêtir la forme d'une loi distincte telle qu'une loi votée par le parlement, ou s'inscrire dans un cadre législatif ou réglementaire sur l'environnement. Le Conseil des ministres de l'Ouganda a approuvé des lignes directrices pour la préparation d'une législation portant sur l'application de la Politique nationale pour les zones humides. Simultanément, le gouvernement formulait une Politique nationale pour l'environnement, à la suite de quoi des dispositions relatives à la protection des zones humides étaient intégrées dans le document intitulé *National Environment Statute*. Il reste encore à établir des réglementations détaillées à l'échelon national, ainsi que des ordonnances et des règlements appropriés, respectivement au niveau du district et au niveau local.

[Note de la rédaction : ce texte n'a pas été mis à jour depuis la première édition du Manuel].

La politique nationale pour les zones humides de l'Ouganda peut être consultée en HTML sur le site Web de Ramsar à l'adresse : [http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21174/main/ramsar/1-31-116-162%5E21174\\_4000\\_0\\_](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-wurl-policies-national-wetland-21174/main/ramsar/1-31-116-162%5E21174_4000_0_).

## Étude de cas 6

### Stratégies de conformité

**Roberta Chew, Département d'État, et Gilberto Cintron, Fish and Wildlife Service, gouvernement des États-Unis d'Amérique**

Aux États-Unis, près de la moitié des 89 millions d'hectares de zones humides qui, selon des estimations, couvraient autrefois la superficie des 48 premiers états, a été détruite depuis le 18<sup>e</sup> siècle. Bien que le rythme de destruction se soit considérablement ralenti depuis quelques années, les États-Unis continuent d'enregistrer une perte nette d'environ 40 000 hectares de zones humides par an. Notre approche des zones humides a évolué au fil des ans grâce à un éventail de lois autorisant divers organismes fédéraux à réglementer les activités privées et gouvernementales menées dans les régions qui comprennent des zones humides.

Plus de 25 lois fédérales relatives aux zones humides ont été promulguées depuis 1899. La première fut le *Rivers et Harbors Act* (Loi sur les cours d'eau et les ports) de 1899, qui oblige à obtenir une autorisation du *Army Corps of Engineers* (Génie militaire) pour le dragage, le remblayage et autres activités susceptibles d'obstruer des voies navigables, y compris les zones humides. Généralement, ces lois couvrent (1) la réglementation des activités menées dans des régions désignées en tant que zones humides; (2) l'acquisition de zones humides par l'achat ou une servitude de protection interdisant certaines activités comme le drainage et le remblayage; (3) la restauration de zones humides endommagées ou la création de nouvelles zones humides; et (4) des freins à la modification des zones humides ou des incitations à les protéger dans leur état naturel. Malgré, ou peut-être, à cause des nombreuses lois et de la participation de 36 organismes fédéraux, il fallut attendre la fin des années 70 pour que des mesures soient prises afin de mieux coordonner les efforts fédéraux en faveur des zones humides. Le Président Carter a pris deux décrets-lois pour ordonner aux organismes fédéraux d'agir. Le premier leur ordonne de réduire au minimum la destruction des zones humides, de préserver et d'accroître les avantages des zones humides en assumant leurs responsabilités lorsqu'ils acquièrent ou cèdent des terres fédérales, d'éviter de favoriser les nouvelles constructions dans les régions de zones humides, et les oriente dans l'exécution de programmes affectant l'utilisation des terres, y compris les mesures de planification, de réglementation et d'autorisation relatives à l'eau et aux autres ressources associées. Le deuxième décret-loi porte sur la gestion des plaines d'inondation.

En 1989, le Président Bush a établi l'objectif national «pas de perte nette de zones humides» et créé le premier Groupe d'étude interinstitutionnel sur les zones humides (*Inter-Agency Task Force on Wetlands*), relevant du Groupe de travail du Conseil de politique intérieure sur l'Environnement, l'Énergie et les Ressources naturelles (*Domestic Policy Council's Working Group on Environment, Energy, and Natural Resources*), qu'il a chargé d'étudier les moyens d'atteindre l'objectif national «pas de perte nette de zones humides». Le mandat de ce Groupe d'étude était le suivant: (1) donner des orientations claires aux organismes fédéraux pour le renforcement, l'application et l'observation de la protection, du maintien et de la restauration des zones humides, (2) coordonner la participation des organismes concernés à la réalisation de l'objectif national «pas de perte nette», et (3) évaluer la mise en œuvre de l'objectif «pas de perte nette» par les gouvernements aux niveaux fédéral, des états et local, afin de déterminer les mesures supplémentaires éventuellement nécessaires. En 1993, l'Administration Clinton a publié un plan pour les zones humides qui énonçait l'objectif provisoire «pas de perte globale nette» pour les zones humides restantes du pays et un objectif à long terme, à savoir, l'amélioration quantitative et qualitative des zones humides du pays. Dans le *Clean Water Action Plan* (Plan d'action pour une eau salubre) de 1998, l'Administration annonça une stratégie visant à obtenir un gain net allant jusqu'à 40 000 hectares de zones humides par année, à partir de 2005. Actuellement, un Groupe de travail interinstitutions sur la Politique fédérale pour les zones humides (*White House Wetlands Working Group*) se concentre sur les préoccupations relatives à la politique fédérale pour les zones humides. Il s'est engagé à réduire la dépendance du gouvernement fédéral vis-à-vis du programme réglementaire comme moyen principal de protéger les ressources des zones humides et à obtenir un accroissement à long terme de la superficie des zones humides en privilégiant les programmes non réglementaires. Un Décret-loi de juin 1998 ordonne aux organismes fédéraux d'utiliser leurs programmes et activités pour protéger les récifs coralliens du pays.

La réglementation des zones humides et son application continueront à jouer un rôle important dans la stratégie globale de conservation des zones humides aux États-Unis à mesure que l'efficacité renforcée des programmes continuera de limiter les pertes. Pour parvenir à un accroissement net de la superficie des zones humides, il importera de renforcer la coopération avec les propriétaires fonciers et les collectivités, afin d'encourager et de soutenir la restauration et la remise en état des zones humides, tout en veillant à ce que le programme réglementaire aboutisse à des pertes nettes globales égales à zéro. Les initiatives fédérales visant à restaurer les zones humides, ainsi que les progrès enregistrés au niveau des États, des communautés autochtones, des collectivités locales et du secteur privé sont un élément essentiel de la stratégie. Pour atteindre l'objectif «gains nets en zones humides», il conviendra également de renforcer les partenariats entre les programmes fédéraux et les initiatives non fédérales.

[Note de la rédaction : ce texte n'a pas été mis à jour depuis la première édition du Manuel.]

est habilité à élaborer et exécuter la Politique et dans d'autres pays, cet organisme a un rôle moins officiel, plutôt consultatif. La mesure dans laquelle un organisme dirige et réagit est souvent fonction des forces et des faiblesses d'organismes individuels du gouvernement national et de leurs pouvoirs constitutionnels.

135. Comme indiqué plus haut, il est essentiel que tous les ministres concernés et leurs services participent dès le début aux phases d'élaboration et de consultation. Un Comité interministériel sur la Politique pour les zones humides peut jouer un rôle efficace avant et après l'adoption de la Politique. Il peut faciliter le consensus sur certaines questions, le règlement des différends et les procédures de mise en œuvre entre les divers ministères.
136. Naturellement, beaucoup de stratégies relevant de la Politique peuvent être appliquées en coopération, dans le cadre de programmes et d'organismes gouvernementaux (et non gouvernementaux) existants. Un remaniement mineur de ces programmes peut se révéler nécessaire. Il est à remarquer que cette approche, grâce à une utilisation efficace des budgets et des effectifs, peut permettre une réduction significative des nouvelles mesures budgétaires prévues pour l'application de la Politique. Elle peut aussi aider un pays à mieux focaliser ses demandes d'aide internationale, en établissant clairement et distinctement ses besoins.
137. Parmi les techniques qui permettent de remodeler les programmes en place figurent l'évaluation des priorités existantes, la réorientation des responsabilités de certains membres du personnel, et l'intégration prudente et rationnelle de nouvelles méthodes et technologies en prévoyant la formation du personnel. Les moyens employés doivent recueillir l'adhésion des fonctionnaires concernés et non pas leur crainte d'une surcharge de travail ou de l'inconnu.

#### **4.6 Coordination requise**

138. Un organe national doit être désigné pour diriger la mise en œuvre et doté des ressources nécessaires pour un personnel scientifique et politique spécialisé et permanent. Cet organe serait chargé de coordonner et/ou d'orienter la formation et les interactions entre ministères. L'idéal serait de désigner un organisme disposant de spécialistes des zones humides et d'une expérience institutionnelle, aux niveaux national et international, dans le domaine des zones humides et de la conservation de la nature. Très souvent, il s'agira de l'organisme responsable de l'exécution des obligations contractées par le pays au titre de la Convention sur les zones humides (voir Étude de cas 7)

#### **4.7 Élaborer un Plan d'application**

139. Un *Plan d'application* («Plan de travail») peut décrire le mode d'application, à court et long terme, de chaque stratégie et préciser qui sera responsable de l'application. Au cas où de nouvelles ressources seraient mises à disposition, il définirait le budget et le personnel nécessaires dans une perspective de planification adaptée au pays, par exemple cinq à dix ans. Ces dispositions budgétaires sont évidemment inutiles si aucune ressource n'est prévue; dans ce cas, il conviendra d'élaborer une stratégie qui chargera des organismes

individuels d'appliquer la Politique, dans les limites des budgets et programmes existants.

140. Ce sont souvent les circonstances qui dictent la présentation à adopter pour un plan et un programme de travail — ils peuvent, par exemple, être directement intégrés dans le document de la Politique (éventuellement en tant qu'annexe) ou dans des documents préexistants des organismes responsables.
141. L'essentiel, pour la Politique nationale pour les zones humides, c'est de garantir que le gouvernement remplira ses engagements: il faut donc préciser clairement «qui fera quoi», dans quels délais, selon quelles normes, et où trouver cette information. Les personnes qui assument cette fonction de «garantie d'exécution» devraient, à ce stade, vérifier s'il y a correspondance entre les mesures qui se trouvent dans le Plan d'application et celles qui sont inscrites dans la Politique, afin de combler toute lacune éventuelle. L'échelonnement et l'enchaînement de ces mesures devront être précisés. Un Plan de travail devrait indiquer ce qu'il convient de faire si les mesures ne sont pas appliquées comme prévu.

#### **4.8 Formation**

142. Une formation destinée aux gestionnaires des zones humides, sur l'étude d'impact sur l'environnement, ou au personnel chargé de la planification, sur la portée de la Politique, et une formation axée sur les zones humides en général sont essentielles à la réussite d'une Politique pour les zones humides. Cette formation n'est pas facultative: outre qu'il s'agisse d'une question de simple bon sens, favoriser la formation de personnels compétents pour l'étude, la gestion et la surveillance des zones humides est une obligation découlant de l'Article 4.5 de la Convention de Ramsar.
143. Les exemples d'initiatives prises dans ce sens sont nombreux. On citera notamment les nombreux cours et ateliers régionaux et nationaux organisés par diverses organisations. Par exemple, la Japanese Foreign Aid Agency (JICA) a mis sur pied un cours de formation national sur la conservation des zones humides et les oiseaux migrateurs en 1994, pour une durée initiale de cinq ans. Le Cours international de gestion des zones humides, [était dirigé] par le Wetland Advisory and Training Centre de Lelystad, aux Pays-Bas [de 1994 à 2004 et organisait] chaque année un programme de formation d'une durée de six semaines.
144. Rares sont les pays qui ont mis au point un guide d'application et un cours de formation spécifiquement orientés vers une Politique ou Stratégie nationale pour les zones humides. Parmi les exemples figure le *Implementation Guide for Federal Land Managers* (Lynch Stewart *et al.* 1996). Le Gouvernement canadien et le Conseil nord-américain sur la conservation des terres humides (Canada) organisent un cours intitulé *Working with Wetlands* (Travailler avec les zones humides), qui a été proposé au Canada sous diverses formes, adaptées aux organismes fédéraux gouvernementaux. Il est destiné à des groupes de 20 gestionnaires au minimum et comprend des conférences, des études de cas et des visites de zones humides. Le Gouvernement australien étudie la possibilité d'organiser un cours semblable. Un Programme d'application de la Politique nationale pour les zones humides a également été établi en Ouganda.

### *Étude de cas 7*

## **La politique de la Malaisie pour les zones humides: processus d'élaboration et de coordination**

**Sundari Ramakrishna, Wetlands International Asie-Pacifique, Malaisie**

La Malaisie, qui a adhéré à la Convention de Ramsar en 1994, a reçu des subventions de cette dernière en 1995 pour l'aider à élaborer sa Politique nationale pour les zones humides. Le processus d'élaboration est supervisé par le Comité national Ramsar, présidé par le Secrétaire général du ministère des Sciences, de la Technologie et de l'Environnement (MOSTE); ce Comité réunit des représentants des organismes fédéraux et d'État, des universités et des organismes de recherche concernés, ainsi que de Wetlands International Asie-Pacifique (WIAP).

Durant la phase initiale, nombre d'exemples de politiques pour les zones humides d'autres pays ont été examinés et étudiés. Un expert canadien en politique pour les zones humides a été invité en Malaisie pour faire un exposé à la réunion du Comité national Ramsar sur l'élaboration de la Politique fédérale sur la conservation des terres humides du Canada. Des questions pertinentes ont été soulevées concernant les trois régimes de propriété des zones humides: fédéral, provincial et privé. Une procédure et un cadre d'élaboration ont été proposés, qui ont reçu l'aval du Comité. Un groupe d'étude a été créé, rassemblant des représentants des ministères de l'Agriculture, de la Foresterie, de l'Irrigation et du Drainage, des Pêches, de la faune et des Parcs nationaux, et de l'Environnement, ainsi que de l'Institut de recherche forestière de Malaisie, de l'Unité de Planification économique, du Cabinet du Procureur général, de l'Université nationale de Malaisie, du MOSTE et de WIAP. Ce groupe d'étude était chargé de préparer un document de base et un projet de politique, ainsi que de participer à la révision de ce projet au fur et à mesure de son évolution.

Le document de base a été distribué aux principaux organismes des états et fédéraux compétents (la Malaisie compte 13 états). Un Groupe de travail national sur l'élaboration du cadre de Politique nationale pour les zones humides a été organisé par WIAP et le MOSTE en avril 1996, notamment dans le but de susciter des réflexions et des réactions au document de base afin de pouvoir l'améliorer. Ce document comportait trois chapitres: a) Justification d'une Politique pour les zones humides, b) Exposé des objectifs, et c) Stratégies et Plans d'action pour chacune des stratégies proposées. Toutes les recommandations émises par ce groupe de travail ont été incorporées dans le document de base. Des groupes de travail consultatifs ont ensuite été organisés dans plusieurs états de la Malaisie qui avaient été faiblement représentés au sein du Groupe de travail national. Les conclusions de ces groupes de travail consultatifs ont été prises en compte dans le document de base, qui a ensuite été remanié par le Groupe d'étude.

En juillet 1997, un Comité de rédaction a été créé pour élaborer une Politique à la lumière du document de base. Le Secrétaire général du MOSTE a chargé le Directeur de l'Institut de recherche forestière de Malaisie (FRIM) de diriger le Comité. Ce dernier était composé de représentants du FRIM, du MOSTE, de l'Unité fédérale de planification économique, du ministère de l'Irrigation et du Drainage, du ministère de l'Environnement, de l'Université nationale de Malaisie et de WIAP. Le Comité s'est réuni à cinq reprises, entre juillet 1997 et mai 1998, pour formuler la Politique. C'est ainsi que le document prit forme, amélioré par l'expérience des membres qui avaient participé à la formulation de la Politique nationale pour la diversité biologique de la Malaisie (inaugurée en mars 1998). En juin 1998, le projet de Politique a été soumis au Secrétaire général du MOSTE pour examen.

Sur recommandation du Comité national, le MOSTE fut invité à organiser un Groupe de travail national final pour discuter du projet de Politique, ce qui fut fait en collaboration avec le WIAP, en novembre 1998. Le projet de Politique avait été distribué à l'avance aux organismes fédéraux gouvernementaux, aux divers services de planification économique des états, ainsi qu'aux ONG, afin de leur donner le temps de préparer leurs commentaires. Les participants firent de nombreux commentaires et suggestions sur la définition de «zones humides», la justification de la Politique, les fonctions et avantages des zones humides, les principales menaces pesant sur les zones humides, l'administration des zones humides, le cadre législatif, l'énoncé des objectifs, les principes directeurs, les stratégies et les plans d'action appropriés et enfin, sur un lexique. Tous les commentaires devaient être transmis par écrit au Secrétariat avant fin décembre 1998.

[Mise à jour pour la 4<sup>e</sup> édition: En 2003, le MOSTE a inscrit la politique pour les zones humides dans le cadre juridique plus large de la Politique malaisienne pour la diversité biologique. La politique pour les zones humides a été lancée en 2005 et l'étape suivante (sous réserve de financement) est l'élaboration d'un plan d'application.]

145. Dès qu'une Politique nationale pour les zones humides a été adoptée, une «évaluation des besoins» de formation relatifs aux zones humides peut être effectuée dans un contexte national. Il n'est pas nécessaire qu'elle soit très détaillée mais elle doit décrire, dans les grandes lignes, les principaux besoins et lacunes en termes de sujets et de centres de formation. Il convient également d'envisager une évaluation des possibilités de formation existant à l'échelon national, comprenant entre autres un inventaire des ressources, des cours, des institutions et des consultants susceptibles de répondre aux besoins déterminés.

#### **4.9 Partager l'expérience entre les nations**

146. L'un des aspects les plus intéressants de la Convention de Ramsar est sa capacité d'encourager le partage d'expériences. Des échanges et des visites de spécialistes des politiques pour les zones humides sont déjà organisés à l'échelle internationale. Plusieurs auteurs des présentes *Lignes directrices* ont partagé leur expérience avec des pays qui étaient en train de lancer une Politique nationale pour les zones humides. Le Canada, par exemple, a aidé, de manière informelle, la Malaisie, l'Australie et plusieurs autres Parties contractantes à élaborer leur Politique nationale pour les zones humides. L'Australie et l'Ouganda ont fait de même pour le Botswana et BirdLife International a, de façon informelle, mis un conseiller à la disposition de la Trinité-et-Tobago.
147. Ces échanges peuvent revêtir la forme de visites ou de congés sabbatiques de courte durée, dans certains cas et, dans d'autres cas, d'échanges informels de documents, y compris des conseils confidentiels et des examens de projets de politique. Autres exemples d'échanges d'expérience qui se sont révélés intéressants, utiles et positifs: suggestions concernant l'organisation de groupes de travail consultatifs, collaboration avec des groupes non gouvernementaux, réunions avec des hauts fonctionnaires gouvernementaux, recherche de mécanismes de financement, et rédaction de textes. À ce jour, ces échanges ont été plutôt informels, ce qui a permis à des spécialistes d'une Partie contractante d'être invités par d'autres pays, pour de courtes missions de consultation et de conseils. Ainsi, certains pays qui avaient déjà élaboré une Politique nationale pour les zones humides ont pu partager leur expérience avec d'autre pays et l'expertise locale a pu être renforcée. Dans tous les cas, une grande capacité d'adaptation aux circonstances et aux besoins locaux est requise. Le Bureau Ramsar peut jouer un rôle utile en encourageant de tels échanges entre Parties contractantes à la Convention de Ramsar.

#### **4.10 Établir un Programme national de surveillance continue**

148. Un élément particulier mais essentiel de l'application d'une Politique nationale pour les zones humides et de tout programme associé est l'établissement de deux types de surveillance continue: a) la surveillance continue de l'état des zones humides et des modes d'occupation des sols et b) le suivi de la réussite du programme. Ces deux types de surveillance permettent de mieux orienter les initiatives en faveur des zones humides à la lumière du contexte/des principes de base de la Politique.
149. La surveillance continue des zones humides permet de constater des changements dans les caractéristiques écologiques, c'est-à-dire la faune

Voir aussi Manuels  
13, Inventaire,  
évaluation et suivi,  
et 18, Gestion des  
zones humides

### *Information supplémentaire*

#### **Les Lignes directrices relatives à une action mondiale pour les tourbières**

Les **Lignes directrices relatives à une action mondiale pour les tourbières**, adoptées en annexe à la Résolution VIII.17, par la Conférence des Parties contractantes à sa 8<sup>e</sup> Session, Valence, Espagne, 2002, ne figurent pas comme volume à part entière de cette nouvelle édition des Manuels. Le texte qui suit contient les actions relatives aux instruments politiques et législatifs inclus dans les Lignes directrices relatives à une action mondiale pour les tourbières et il est tiré de ces dernières.

#### **Lignes directrices pour l'action**

- C1. Les Parties contractantes devraient examiner leur cadre actuel de politiques nationales, lois et programmes d'incitations applicables aux tourbières, en utilisant les *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides* (Manuel Ramsar No 3) afin d'identifier les principaux obstacles et les possibilités d'utiliser plus rationnellement les tourbières. Ces mesures devraient être renforcées là où les tourbières sont menacées par l'exploitation des ressources ou par d'autres pressions.
- C2. Les Parties contractantes devraient s'efforcer de s'assurer que la législation et les politiques nationales sur les tourbières sont compatibles avec d'autres obligations et engagements internationaux.
- C3. Les Parties contractantes devraient s'assurer que l'importance particulière et les obligations d'utilisation rationnelle des tourbières sont tout à fait intégrées dans les stratégies et les plans nationaux pour la diversité biologique ainsi que dans les plans d'aménagement du territoire et que les politiques nationales pour les zones humides élaborées conformément aux lignes directrices adoptées dans la Résolution VII.6 de la Convention de Ramsar (Manuel Ramsar No 2) tiennent intégralement compte de la mise en œuvre de l'utilisation rationnelle des tourbières.
- C4. Il faudrait entreprendre des études sur les réseaux nationaux d'aires protégées de tourbières. Lorsque le réseau de sites de tourbières est incomplet dans le réseau national d'aires protégées, il faut, selon les besoins, augmenter le nombre de réserves, parcs ou autres types d'aires protégées de tourbières.
- C5. La conservation de types de tourbières importants et représentatifs au niveau national, régional et mondial devrait être renforcée par l'expansion du réseau mondial de sites Ramsar en appliquant les *Lignes directrices pour l'identification et l'inscription de tourbières, prairies humides, mangroves et récifs coralliens sur la Liste des zones humides d'importance internationale* adoptées par la COP8 (Résolution VIII.31).
- C6. Conformément à la Résolution VII.17, les Parties contractantes devraient prendre des mesures afin de mettre en œuvre la restauration et la remise en état des tourbières, en faisant appel, le cas échéant, à l'aide de pays, et du secteur privé, compétents en la matière en utilisant les *Principes et lignes directrices pour la restauration des zones humides* adoptés par la COP8 (Résolution VIII.16).

et la flore, l'hydrologie ou la chimie, suite aux changements climatiques, à la pollution et à d'autres impacts à long terme. Des études sur l'habitat/ l'utilisation des terres menées dans un contexte national ou régional permettent d'évaluer le succès des initiatives de conservation— y a-t-il encore des pertes de zones humides et, si oui, pourquoi?

150. Le suivi de la réussite de la Politique se fait généralement au niveau des institutions et des programmes, par exemple: les ressources dépensées en temps de travail sont-elles bien ciblées? Les systèmes de gestion de l'information en place permettent-ils au gouvernement d'obtenir des données pertinentes sur le fonctionnement du programme (où et comment)? Les objectifs de la Politique ont-ils été atteints? La Politique doit comporter des critères permettant d'évaluer son fonctionnement, d'assurer une autosurveillance permanente et, enfin, de procéder aux ajustements nécessaires.

#### **4.11 Bibliographie**

151. Un des derniers éléments de la Politique est la bibliographie. Le document de politique peut aussi comporter une annexe complète avec une sélection de références d'intérêt national ou international venant compléter la littérature citée. Dans tous les cas, on se limitera aux documents accessibles au public. Les références dont l'accès est limité ou qui sont épuisées ne présentent que peu d'intérêt.

## **V. Références**

- Bureau Ramsar. 1987. *Compte-rendu sur les rapports nationaux soumis par les Parties contractantes et examen des progrès accomplis depuis la Deuxième Session de la Conférence des Parties Contractantes, Groningue, Pays-Bas, en mai 1984*. Document C.3.6, Procès-verbaux, Troisième Session de la Conférence des Parties contractantes. Convention sur les zones humides. Regina, Canada.
- Bureau Ramsar. 1990. *Compte-rendu sur les rapports nationaux soumis par les Parties contractantes et examen des progrès accomplis depuis la Troisième Session de la Conférence des Parties Contractantes, Regina, Canada, en mai/juin 1987*. Document C.4.18, Procès-verbaux, Quatrième Session de la Conférence des Parties contractantes. Convention sur les zones humides. Montreux, Suisse.
- Bureau Ramsar. 1993. *Compte-rendu sur les rapports nationaux soumis par les Parties contractantes et examen des progrès accomplis depuis la Quatrième Session de la Conférence des Parties Contractantes, Montreux, Suisse, en juin/juillet 1990*. Document C.5.16, Procès-verbaux, Cinquième Session de la Conférence des Parties contractantes. Convention sur les zones humides. Kushiro, Japon.
- Bureau Ramsar. 1998a. *Rapports de synthèse régionaux sur l'application de la Convention depuis la 6e Session de la Conférence des Parties contractantes, Brisbane, Australie, mars 1996*. Seront publiés dans les Procès-verbaux de la 7e Session de la Conférence des Parties contractantes. Convention sur les zones humides. San José, Costa Rica.
- Bureau Ramsar. 1998b. *Directory of Wetland Management Training Opportunities*. 1ère édition. Octobre 1998. [épuisé]

- Bureau Ramsar. 1998c. *Rapports nationaux des Parties contractantes* remis pour la COP7. Disponibles sur le site Ramsar <http://ramsar.org>; également, résumés (en anglais) des Coordonnateurs régionaux pour la réunion du Comité permanent Ramsar, octobre 1998.
- Conseil nord-américain sur la conservation des terres humides (Canada). 1998. *Une Vision pour la conservation des terres humides du Canada*. Ottawa, 8 p.
- Lynch-Stewart, P, P. Niece, C. Rubec et I. Kessel-Taylor. 1996. *La Politique fédérale sur la conservation des terres humides. Guide de mise en œuvre à l'intention des gestionnaires des terres humides*. Service canadien de la faune, Environnement Canada. Ottawa. 32 p.
- Pritchard, D. 1997. *Implementation of the Ramsar Convention in Trinidad and Tobago*. Royal Society for Protection of Birds and BirdLife International. RSPB Sabbatical Report. Bedfordshire, Royaume-Uni.
- Rubec, C.D.A. 1996. *Status of National Wetland Policy Development in Ramsar Nations*. Procès-verbaux, 6e Session de la Conférence des Parties contractantes. Convention sur les zones humides. Vol. 10/12A: pp. 22-29. Brisbane, Australie.
- Shine, C. et L. Glowka. 1999. *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et Reviewing Laws and Institutions to Promote the Conservation and Wise Use of Wetlands* par Clare Shine. Bureau Ramsar. Rapport du Centre UICN du droit de l'environnement à la COP7 de la Convention de Ramsar. San José, Costa Rica. Voir Manuel 3 pour ce texte.
- Smart, M. 1993. *Summary of Comments in National Reports: Guidelines for the Establishment of National Wetland Policies*. Procès-verbaux, Cinquième Session de la Conférence des Parties contractantes. Convention sur les zones humides. Vol. 2: pp. 152. Kushiro, Japon.

## **Annexe 1**

### **Priorités à respecter dans l'élaboration de politiques pour les zones humides**

Une des attentes majeures découlant de la Convention sur les zones humides est l'application des principes d'utilisation rationnelle par le biais d'une Politique nationale pour les zones humides. Les mesures liées à une telle politique ont été regroupées dans cinq catégories pour étayer l'application du concept d'utilisation rationnelle (cf. *Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle*, Recommandation 4.10):

#### **Mesures prioritaires en vue de l'établissement de politiques nationales pour les zones humides**

1. Mesures destinées à améliorer les dispositions relatives aux institutions et à l'organisation, notamment:
  - a) établissement de mécanismes institutionnels qui permettent aux intéressés de définir comment mener à bien la conservation des zones humides et comment intégrer totalement dans la procédure d'aménagement du territoire les priorités concernant les zones humides;
  - b) établissement de mécanismes et de procédures qui permettent d'introduire une approche intégrée et pluridisciplinaire dans la planification et l'exécution des projets relatifs aux zones humides et aux systèmes qui les entretiennent, dans le but d'assurer la conservation des zones humides et le développement durable.
2. Mesures relatives à la législation et aux politiques gouvernementales, notamment:
  - a) examen de la législation et des politiques en vigueur (y compris les subsides et les avantages fiscaux) qui affectent la conservation des zones humides;
  - b) application, selon qu'il convient, de la législation en vigueur et des politiques importantes pour la conservation des zones humides;
  - c) adoption, au besoin, de nouvelles lois et politiques;
  - d) utilisation des fonds d'aide au développement pour des projets favorisant la conservation et l'utilisation rationnelle des ressources des zones humides.
3. Mesures destinées à augmenter les connaissances sur les zones humides et l'appréciation de leur valeur, notamment:
  - a) partage de l'expérience acquise, ainsi que des informations sur la politique relative aux zones humides, leur conservation et leur utilisation rationnelle, entre pays qui préparent et/ou mettent en œuvre des Politiques nationales pour les zones humides ou qui pratiquent la conservation des zones humides;
  - b) augmentation de la conscience et de la compréhension que les décideurs et le public ont de tous les avantages et valeurs des zones humides, dans le cadre du concept d'utilisation rationnelle. Parmi ces avantages et valeurs, que l'on peut trouver à l'intérieur et à l'extérieur des zones humides, on peut citer:
    - la maîtrise de la sédimentation et de l'érosion,
    - la maîtrise des crues,

- le maintien de la qualité de l'eau et l'atténuation de la pollution,
  - le maintien de l'approvisionnement en eau de surface et souterraine,
  - le soutien de la pêche, du pâturage et de l'agriculture,
  - les loisirs et l'éducation,
  - la sauvegarde des habitats de la faune sauvage, en particulier des oiseaux d'eau,
  - la contribution à la stabilité du climat;
- c) examen des techniques traditionnelles d'utilisation rationnelle des zones humides, et élaboration de projets pilotes sur l'utilisation rationnelle de types de zones humides représentatifs;
- d) formation du personnel adéquat, dans les disciplines qui permettront la mise en œuvre d'activités et de politiques pour la conservation des zones humides.
4. Évaluation du statut de toutes les zones humides dans un contexte national, et identification des mesures prioritaires à prendre, notamment:
- a) réalisation d'un inventaire national des zones humides comprenant la classification de chaque site;
- b) identification et évaluation des avantages et des valeurs de chaque site (voir 3b, ci-dessus);
- c) pour chaque zone humide, définition des priorités de conservation et de gestion, selon les besoins et les conditions de chaque Partie contractante.
5. Mesures permettant d'aborder les problèmes affectant des zones humides particulières, notamment:
- a) intégration, dès le début de l'élaboration de tout projet qui pourrait affecter une zone humide, d'une prise en considération de l'environnement (y compris l'évaluation exhaustive de tous les impacts sur l'environnement avant approbation du projet, leur évaluation continue pendant son exécution, et la mise en œuvre complète des mesures nécessaires de conservation de l'environnement). Cette forme d'élaboration, d'étude et d'évaluation devra s'appliquer aux projets exécutés en amont de la zone humide, ou dans la zone humide elle-même, ainsi qu'à tout autre projet pouvant influencer la zone humide, et devra attacher une importance particulière au maintien des avantages et des valeurs mentionnés sous 3b ci-dessus;
- b) réglementation de l'utilisation des éléments naturels des systèmes de zones humides, afin d'éviter leur surexploitation;
- c) élaboration, mise en œuvre et, au besoin, révision périodique des plans de gestion en favorisant la participation des populations locales et en tenant compte de leurs besoins;
- d) inscription, sur la Liste de Ramsar, des zones humides identifiées comme étant d'importance internationale;
- e) création de réserves naturelles dans les zones humides, que celles-ci soient ou non inscrites sur la Liste de Ramsar;
- f) examen sérieux de la possibilité de restaurer les zones humides dont les avantages et les valeurs ont diminué ou ont été dégradés.

## **Annexe 2**

### **Recommandation 6.9**

*(adoptée par la 6e Session de la Conférence des Parties contractantes, Brisbane, Australie, 1996)*

#### **Cadre d'élaboration et d'application de politiques nationales pour les zones humides**

1. RAPPELANT la Recommandation 4.10, qui demande aux Parties contractantes d'élaborer des Politiques nationales pour les zones humides comme mesure importante visant à faciliter la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides ainsi que l'application des Lignes directrices Ramsar sur l'utilisation rationnelle, confirmant ainsi que «le concept d'utilisation rationnelle englobe toutes les phases de la conservation des zones humides, y compris l'élaboration de politiques, la planification, les activités juridiques, l'éducation et les mesures spécifiques à des sites»;
2. NOTANT que la Recommandation 4.10 demande à toutes les Parties contractantes de s'efforcer d'élaborer, à long terme, des politiques nationales globales, et que ces politiques peuvent être formulées d'une manière appropriée à leurs institutions nationales;
3. AYANT PRESENT A L'ESPRIT que le Comité permanent de la Convention de Ramsar a recommandé aux organisateurs de la Séance technique A de la présente session de la Conférence de préparer: a) des Lignes directrices qui accéléreront la formulation et l'application de ces Politiques nationales pour les zones humides, et b) des Lignes directrices visant à renforcer les liens entre les Politiques nationales pour les zones humides et l'utilisation rationnelle des zones humides dans la planification régionale, en particulier dans la zone côtière;
4. RECONNAISSANT qu'il existe de nombreux modèles et mécanismes nationaux permettant d'élaborer et d'appliquer des politiques nationales pour les zones humides et que la diffusion des connaissances et de l'expérience nationale dans ce domaine serait extrêmement utile à de nombreuses Parties contractantes qui envisagent d'élaborer une politique pour les zones humides ainsi qu'à la Convention, pour ce qui est de l'application de son Plan stratégique 1997-2002;

#### LA CONFÉRENCE DES PARTIES CONTRACTANTES

5. ESTIME qu'il est nécessaire de préparer un Cadre d'élaboration et d'application de politiques nationales pour les zones humides comportant des exemples et des illustrations, à l'usage des Parties contractantes qui n'ont pas encore de politique de ce type;
6. DEMANDE au Bureau Ramsar de préparer un Rapport contenant un cadre de ce type et une analyse de la situation des politiques sur les zones humides dans le monde, ainsi que des exemples de procédures nationales et des considérations sur la procédure de consultation, la rédaction et l'application de Politiques nationales pour les zones humides, dans divers contextes politiques et constitutionnels nationaux, et en rapport avec les politiques ou plans d'action nationaux relatifs à la diversité biologique nationale ou à la conservation;
7. PRIE INSTAMMENT les Parties contractantes de fournir au Bureau Ramsar des informations brèves et des copies de documents pertinents sur des Politiques nationales pour les zones humides qui serviront de référence pour la préparation de ce cadre;

8. DEMANDE INSTAMMENT aux Parties contractantes qui ont déjà élaboré et appliqué une Politique nationale pour les zones humides de mettre leur personnel et leur expertise à la disposition d'autres Parties contractantes souhaitant préparer une politique semblable; et
  9. CHARGE le Bureau Ramsar de coordonner la publication du Rapport, en coopération avec les partenaires qui pourraient proposer de participer à sa préparation ou de s'en charger et de fournir des ressources à cet effet.
- 

### **Annexe 3**

#### **Résumé des Politiques et Stratégies/Plans d'action nationaux pour les zones humides, par Partie contractante ou Région Ramsar**

[Note de la rédaction: cette annexe était à l'origine un appendice à l'annexe de la Résolution VII.6 et contenait une liste préliminaire de politiques nationales sur les zones humides en vigueur, organisée selon les Parties contractantes et les régions, au moment où la résolution fut adoptée (1999). L'information contenue est devenue totalement obsolète et a donc été exclue de la 4e édition du Manuel. Pour d'autres informations, le lecteur est prié de consulter les synthèses régionales de la mise en œuvre de la Convention présentées à la COP8, à la COP9 et à la COP10 et disponibles en HTML sur le site Web de Ramsar à l'adresse [www.ramsar.org/cop8-docs](http://www.ramsar.org/cop8-docs), [www.ramsar.org/cop9-docs](http://www.ramsar.org/cop9-docs), and [www.ramsar.org/cop10-docs](http://www.ramsar.org/cop10-docs).]



Lors des sessions de la Conférence des Parties contractantes à la Convention de Ramsar, les Parties ont l'occasion de comparer leurs notes sur l'état d'avancement de leurs Politiques nationales pour les zones humides, comme ici, à Kampala, Ouganda, en novembre 2005. *Photo : D. Peck*

*Résolution pertinente*

**Résolution VII.6**

*(adoptée par la 7e Session de la Conférence des Parties contractantes, San José, Costa Rica, 1999)*

**Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides**

1. RAPPELANT l'Article 3.1 de la Convention qui stipule que les Parties contractantes «élaborent et appliquent leurs plans de gestion de manière à promouvoir la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, dans la mesure du possible, l'utilisation durable des zones humides de leur territoire»;
2. RAPPELANT ÉGALEMENT la Recommandation 4.10 et la Résolution 5.6 ainsi que leurs annexes qui fournissent des *Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle* et des *Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle* respectivement et, en particulier, invitent instamment les Parties contractantes à élaborer et appliquer des politiques nationales pour les zones humides comme mesures importantes permettant de réaliser l'utilisation rationnelle des zones humides;
3. CONSCIENTE que la Recommandation 6.9 demandait la mise en place d'un cadre d'élaboration et d'application des politiques nationales pour les zones humides et une analyse du statut des politiques pour les zones humides à l'échelle mondiale;
4. ÉGALEMENT CONSCIENTE que l'Action 2.1.2, Objectif opérationnel 2.1 du Plan stratégique, 1997-2002 demandait instamment aux Parties contractantes, au Bureau et aux organisations partenaires de «déployer de plus grands efforts pour élaborer des politiques nationales pour les zones humides, soit de façon indépendante, soit en tant que composantes clairement identifiables d'autres initiatives de planification nationale de la conservation»;
5. NOTANT AVEC SATISFACTION que dans les rapports nationaux à la présente Conférence des Parties contractantes, 77 Parties ont déclaré avoir mis en œuvre ou entamé les préparatifs de politiques ou de stratégies nationales pour les zones humides;
6. NOTANT EN OUTRE que la Séance technique II de la présente Conférence consacrée aux plans nationaux pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides, lui a présenté, après l'avoir examinée en détail, l'annexe à la présente Résolution intitulée *Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides*;
7. RECONNAISSANT que l'élaboration de politiques et les initiatives connexes peuvent nécessiter un renforcement des capacités lorsque les ressources humaines, techniques et financières sont insuffisantes;
8. EXPRIMANT SES REMERCIEMENTS aux auteurs de l'annexe à la présente Résolution qui ont apporté leurs avis conjugués, fondés sur leur expérience, de sorte que les Parties contractantes qui préparent ou envisagent de préparer de telles politiques peuvent terminer ou entreprendre cette tâche avec une efficacité accrue;

LA CONFÉRENCE DES PARTIES CONTRACTANTES

9. ADOPTE, en tant qu'orientation pour les Parties contractantes, l'annexe à la présente Résolution intitulée *Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides* et INVITE les Parties qui n'ont pas encore entrepris d'élaborer leur politique d'accorder la plus haute attention à cette activité.

10. PRIE INSTAMMENT les Parties contractantes de prendre note des orientations connexes figurant dans l'annexe à la Résolution VII.7, *Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides*, et de les appliquer avec égale vigueur compte tenu des liens étroits qui existent entre les instruments de politique et la législation.
11. ENCOURAGE les Parties contractantes à reconnaître l'avantage d'incorporer dans les politiques nationales pour les zones humides des mesures appropriées garantissant que la restauration des zones humides reçoit la priorité dans l'administration des programmes et des dépenses gouvernementales et dans la promotion des mesures locales visant à remettre en état les zones humides dégradées.
12. ENCOURAGE ÉGALEMENT les Parties contractantes à intégrer dans leurs politiques nationales pour les zones humides, dans la plus large mesure possible, les éléments des autres orientations adoptées sous l'égide de la Convention, telles que les *Lignes directrices pour la mise en œuvre du concept d'utilisation rationnelle* (Recommandation 4.10) et les *Orientations complémentaires pour l'application du concept d'utilisation rationnelle* (Résolution 5.6), les *Lignes directrices relatives aux plans de gestion des sites Ramsar et autres zones humides* (Résolution 5.7), les *Lignes directrices pour la coopération internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar* (Résolution VII.19) et le *Programme d'information de la Convention* (Résolution VII.9), en tenant compte également des Résolutions VII.16 sur les études d'impact et VII.15 sur les incitations.
13. INVITE INSTAMMENT, conformément aux *Lignes directrices pour la coopération internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar* (Résolution VII.19), les Parties contractantes qui ont déjà élaboré et appliqué des politiques nationales pour les zones humides à saisir toute occasion de partager cette connaissance et cette expérience avec d'autres Parties contractantes à la Convention de Ramsar qui entament un tel processus.

## Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides, 4e édition, 2010

### Pilier 1 de la Convention: Utilisation rationnelle

<b>Manuel 1</b>	<b>Utilisation rationnelle des zones humides</b> Concepts et approches de l'utilisation rationnelle des zones humides
<b>Manuel 2</b>	<b>Politiques nationales pour les zones humides</b> Élaboration et application de politiques nationales pour les zones humides
<b>Manuel 3</b>	<b>Lois et institutions</b> Étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides
<b>Manuel 4</b>	<b>L'influenza aviaire et les zones humides</b> Orientations relatives au contrôle de l'influenza aviaire hautement pathogène et aux mesures de lutte
<b>Manuel 5</b>	<b>Partenariats</b> Les principaux partenariats pour l'application de la Convention de Ramsar
<b>Manuel 6</b>	<b>CESP-Zones humides</b> Le Programme de communication, éducation, sensibilisation et participation (CESP) de la Convention, 2009-2015
<b>Manuel 7</b>	<b>Compétences participatives</b> Mise en œuvre et renforcement de la participation des communautés locales et des populations autochtones à la gestion des zones humides
<b>Manuel 8</b>	<b>Orientations relatives à l'eau</b> Cadre intégré pour les orientations de la Convention relatives à l'eau
<b>Manuel 9</b>	<b>Gestion des bassins hydrographiques</b> Intégration de la conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides dans la gestion des bassins hydrographiques
<b>Manuel 10</b>	<b>Attribution et gestion de l'eau</b> Lignes directrices relatives à l'attribution et à la gestion de l'eau en vue de maintenir les fonctions écologiques des zones humides
<b>Manuel 11</b>	<b>Gestion des eaux souterraines</b> Gestion des eaux souterraines en vue du maintien des caractéristiques écologiques
<b>Manuel 12</b>	<b>Gestion des zones côtières</b> Questions relatives aux zones humides dans la Gestion intégrée des zones côtières
<b>Manuel 13</b>	<b>Inventaire, évaluation et suivi</b> Cadre intégré pour l'inventaire, l'évaluation et le suivi des zones humides
<b>Manuel 14</b>	<b>Besoins en données et informations</b> Cadre pour les besoins Ramsar en données et informations
<b>Manuel 15</b>	<b>Inventaire des zones humides</b> Cadre Ramsar pour l'inventaire des zones humides
<b>Manuel 16</b>	<b>Évaluation des impacts</b> Lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation et/ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique

### Pilier 2 de la Convention: Inscription et gestion de sites Ramsar

<b>Manuel 17</b>	<b>Inscription de sites Ramsar</b> Cadre stratégique et lignes directrices pour orienter l'évolution de la Liste des zones humides d'importance internationale
<b>Manuel 18</b>	<b>Gestion des zones humides</b> Cadres pour la gestion des sites Ramsar et autres zones humides
<b>Manuel 19</b>	<b>Réagir aux changements dans les caractéristiques écologiques des zones humides</b>

### Convention pillar 3: International cooperation

<b>Manuel 20</b>	<b>Coopération internationale</b> Lignes directrices pour la coopération internationale dans le cadre de la Convention de Ramsar sur les zones humides
------------------	---

### Document d'accompagnement

<b>Manuel 21</b>	<b>Le Plan stratégique de la Convention de Ramsar, 2009-2015</b> Objectifs, stratégies et attentes relatifs à l'application de la Convention de Ramsar pour la période 2009 à 2015
------------------	---

*Manuels*  
*Ramsar*  
4<sup>e</sup> édition

## Manuel 2

# Politiques nationales pour les zones humides

---



**Ramsar Convention Secretariat**  
Rue Mauverney 28  
CH-1196 Gland, Switzerland  
Tel: +41 22 999 0170  
E-mail: [ramsar@ramsar.org](mailto:ramsar@ramsar.org)  
Web: <http://www.ramsar.org>

