

Briefing

Biodiversité, gouvernance

Mots clés:

Équité, justice, aires protégées,
Convention des Nations Unies sur la
diversité biologique



UNIVERSITY OF
Southampton



Date de parution

Février 2016

Points clés

Les aires protégées peuvent générer de nombreux avantages à tous les niveaux, néanmoins au niveau local les coûts peuvent l'emporter sur les avantages.

La gouvernance et la gestion équitables des aires protégées constituent un objectif important en soi ; elles peuvent également contribuer à accroître l'efficacité des mesures de conservation de la nature.

Promouvoir l'équité nécessite que l'on prenne en compte ses trois dimensions principales - reconnaissance, procédure et distribution – lesquelles peuvent être déclinées en principes.

Les méthodes d'évaluation des aires protégées actuelles fournissent un bon point de départ pour promouvoir l'équité et peuvent être renforcées grâce à l'utilisation d'un cadre intégré de l'équité.

Promouvoir l'équité dans la conservation des aires protégées

Les nombreux avantages fournis par les aires protégées à l'échelle mondiale, nationale et locale peuvent avoir des retombées négatives sur les communautés, et les expériences d'injustice qui en résultent peuvent compromettre la conservation des aires protégées. A l'inverse, le succès de nombreuses aires conservées par des peuples autochtones et communautés locales constitue un argument convaincant en faveur d'un engagement accru des détenteurs de droits et des acteurs locaux dans tous les types d'aires protégées. La Convention sur la diversité biologique reconnaît la nécessité de gouverner et de gérer les aires protégées de manière efficace et équitable; cette note fournit un cadre conceptuel de l'équité visant à soutenir les décideurs, les gestionnaires des aires protégées, les peuples autochtones, les communautés locales et autres acteurs locaux vers la réalisation de ces objectifs.

Les aires protégées (AP) représentent plus de 15 pour cent de la surface terrestre de la planète et génèrent des avantages importants à l'échelle mondiale, nationale et locale en conservant la biodiversité et en assurant le maintien des services écosystémiques. Mais cela peut s'accompagner de coûts pour les communautés, et les expériences d'injustice qui en résultent peuvent compromettre la conservation des AP. Beaucoup d'AP se situent dans des régions caractérisées par des niveaux élevés de diversité culturelle et souvent de pauvreté, et ignorer les droits et les besoins des groupes marginalisés dans et autour des AP peut engendrer d'importants conflits.¹ En plus de l'argument moral en faveur de la conservation équitable, un nombre croissant d'études montrent que l'autonomisation des populations locales et un partage plus équitable des avantages augmentent les chances d'améliorer l'efficacité des mesures de conservation de la nature.²

La nécessité de gouverner et de gérer les AP de manière équitable a été exprimée dans le Programme de travail sur les AP de 2004 de la

Convention sur la diversité biologique (dans lequel le but 2.1 appelle à promouvoir "l'équité et le partage des avantages"), puis dans l'Objectif 11 d'Aichi en 2010.³ L'expression de ces objectifs a coïncidé avec l'importance accrue accordée au traitement des inégalités et à la promotion de l'équité dans les discours sur le développement durable en général (dans les Objectifs de développement durable par exemple).

L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (IUCN) définit quatre principaux types de gouvernance des AP: 1) la gouvernance par le gouvernement; 2) la gouvernance par des peuples autochtones et des communautés locales; 3) la gouvernance privée; et 4) la gouvernance partagée (combinaisons des trois autres).⁴ La nécessité d'améliorer les résultats en matière de conservation et les résultats sociaux est un défi commun à toutes les AP, mais les questions d'équité et de justice peuvent varier en fonction du type de gouvernance de l'AP et de la façon dont celle-ci a été établie. Cette note a été préparée pour les acteurs⁵ impliqués dans les AP de tous

L'autonomisation des populations locales et un partage plus équitable des avantages augmentent les chances d'améliorer l'efficacité des mesures de conservation de la nature

types de gouvernance (et les systèmes dont elles font partie); il fournit un cadre pour l'évaluation et la promotion de l'équité et de la justice dans l'établissement, la gouvernance et la gestion des AP.

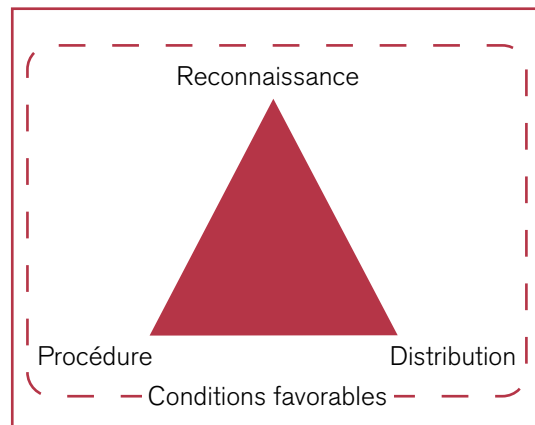
Bien que cette synthèse s'inspire à la fois de travaux sur l'équité et la justice environnementale, nous employons ici le terme 'équité' conformément au langage utilisé dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique et les Objectifs de développement

durable. Nous nous centrons sur la promotion plutôt que l'aboutissement de l'équité car nous reconnaissons que l'équité est un concept dynamique et que la perception de ce qui est juste ou injuste évolue en fonction du contexte (par exemple, à mesure que les gens acquièrent des droits ou s'enrichissent).

Pourquoi un cadre de l'équité?

Les concepts d'équité, de justice et d'inclusion sont de plus en plus prévalents dans les politiques sur les AP (et dans le domaine de la conservation

Figure 1. Les trois dimensions et conditions favorables de l'équité⁹



en général), reflétant l'importance accrue accordée à la gouvernance des AP et aux impacts sociaux de la conservation. Cependant, les progrès sont souvent limités dans la pratique par des interprétations différentes du terme équité et par des points de vue différents sur la manière de la faire progresser, et parce que différents aspects de l'équité sont abordés à travers différentes méthodes d'évaluation des AP. Ce manque de clarté se solde souvent par un manque de soutien politique et financier, des stratégies mal construites, l'utilisation inefficace des ressources, et par un manque de responsabilité en matière d'action pour faire progresser l'équité.

Promouvoir l'équité, un concept intrinsèquement pluraliste, nécessite de prendre en compte différents points de vue. Le défi consiste à déterminer comment différentes perceptions de l'équité s'associent les unes aux autres et, avec cette compréhension commune, atteindre un point où les acteurs peuvent accepter plusieurs objectifs et convenir de priorités générales. Un cadre est un outil à cet effet – c'est-à-dire, qui permet de définir les différents éléments d'une idée clé et comment ceux-ci s'associent entre eux.

Inspirés de la recherche sur l'équité dans le contexte des paiements pour les services écosystémiques⁶ et sur la justice environnementale⁷, et des orientations élaborées pour la bonne gouvernance des AP⁴, nous proposons un cadre conceptuel pour comprendre et évaluer l'équité dans la gouvernance et la gestion des AP. On attribue généralement trois dimensions à l'équité, applicables à tous les domaines de la conservation ou du développement: 1) la reconnaissance; 2) la procédure; et 3) la distribution (Figure 1). Au sein de chaque dimension, le cadre (tableau 1) souligne un ensemble de questions prioritaires relatives à l'équité dans le contexte de la gouvernance et de la gestion des AP, sous la forme de 'principes' ou 'résultats souhaités'. Le cadre souligne également les conditions favorables dans lesquelles les trois dimensions s'intègrent.

Encadré 1. Comprendre l'équité contribue à améliorer l'efficacité¹⁰

Des recherches dans le parc national de Nyungwe, au Rwanda, ont constaté que les motivations locales en faveur des mesures de conservation sont influencées par la perception relative à l'équité de la gestion des aires protégées. Là où les interventions de gestion sont perçues comme inéquitables, les gestionnaires doivent compter sur l'application de la loi pour assurer des résultats; tandis que là où les interventions sont perçues comme équitables, les gestionnaires peuvent s'attendre à un soutien plus actif. On ne peut assumer que les opinions locales en matière d'équité sont identiques à celles d'autres acteurs. Par exemple, les résidents de Nyungwe ne favorisent pas certains principes de répartition largement appliqués ailleurs lors de l'élaboration de mesures de conservation, tels que celui de récompenser les plus démunis ou ceux qui ont assumé les coûts les plus importants. Le dialogue entre les acteurs est donc important pour identifier les préoccupations clés en matière d'équité et les principes qui doivent être appliqués.

Dimensions et principes de l'équité, et conditions favorables

Bien que présentées séparément ci-dessous, les trois dimensions de l'équité sont interdépendantes, se renforcent mutuellement, et devraient être considérées comme les éléments d'un ensemble plutôt que de façon isolée les unes des autres.

Reconnaissance. Cela signifie reconnaître — et respecter — la légitimité des droits, des valeurs, des intérêts, des priorités et de la dignité humaine. Ces aspects de l'équité sont particulièrement importants pour les groupes marginalisés qui peinent à faire entendre leurs voix et dans des situations où certains acteurs ont des pouvoirs excessifs leur permettant d'influencer, de nuire ou de faire taire les autres. Le terme 'respect' est inclus dans plusieurs des principes de cette dimension, car 'reconnaissance' est souvent défini de manière trop étroite et insuffisante pour empêcher que les valeurs, les intérêts et les priorités des gens soient ignorés ou rejetés.

Procédure. Le fait que la création, la gouvernance et la gestion des AP soient considérées comme équitables sera influencé non seulement par les résultats, mais aussi par les processus moyennant lesquels les décisions sont prises, qu'ils soient liés à la gestion des AP, à la résolution des conflits⁸, à l'identification ou à l'évaluation des coûts et des avantages associés aux AP. À la base de tous les principes procéduraux se trouve la participation effective de tous les acteurs, prenant notamment en compte le droit au consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones et des communautés locales, et permettant la participation des groupes marginalisés.

Distribution. L'équité distributive concerne la façon dont les coûts sont distribués et les avantages sont partagés entre les parties prenantes. Bien que la dimension distributive de l'équité soit souvent celle qui reçoit le plus d'attention, les manières spécifiques dont les coûts des AP peuvent être évités, minimisés ou atténués, et les avantages partagés, ne sont pas suffisamment prises en considération. Les hypothèses externes voulant que des prestations soient attribuées à ceux qui encourent des coûts d'opportunité, par exemple, peuvent aller à l'encontre des droits de propriété existants ou d'une préférence locale pour l'attribution des prestations à la réduction de la pauvreté (voir encadré 1). La répartition équitable des coûts et le partage des avantages se basent sur la reconnaissance des dynamiques de pouvoir et sur des procédures solides pour éviter la capture des prestations par l'élite et l'imposition de coûts non atténués sur des groupes particuliers.

Tableau 1. Cadre de l'équité pour les aires protégées - Dimensions et principes de l'équité applicables aux évaluations préalables, à la création, à la gouvernance et à la gestion des aires protégées, et à d'autres activités de conservation et de développement directement associés à des aires protégées

Reconnaissance

1. Reconnaissanceⁱ et respectⁱⁱ des droits de l'homme
2. Reconnaissance et respect des droits statutaires et coutumiers sur les ressourcesⁱⁱⁱ
3. Reconnaissance et respect du droit des peuples autochtones à l'autodétermination
4. Reconnaissance des différentes identités, valeurs et systèmes de savoir et institutions
5. Reconnaissance de tous les acteurs concernés^{iv} et de la diversité de leurs intérêts, préoccupations, capacités, et pouvoirs d'influence
6. Non-discrimination basée sur l'âge, l'origine ethnique, la langue, le sexe, la classe ou les croyances

Procédure

1. Participation pleine et effective^v des acteurs reconnus dans la prise de décisions
2. Les responsabilités des acteurs sont clairement définies et convenues
3. Responsabilité vis-à-vis des actions et des inactions
4. Accès à la justice, et notamment à un processus efficace de règlement des différends
5. Transparence^{vi} favorisée par un accès rapide aux informations pertinentes dans les formats appropriés
6. Consentement libre, préalable et éclairé (CLPE)^{vii} pour les mesures qui pourraient affecter les droits des peuples autochtones et des communautés locales
7. Prise en compte des mécanismes de gouvernance et de gestion coutumières des détenteurs de droits
8. Identification et évaluation des coûts, des avantages^{viii} et des risques, de leur distribution^{ix} et des compromis (en anglais "trade-offs")^x

Distribution

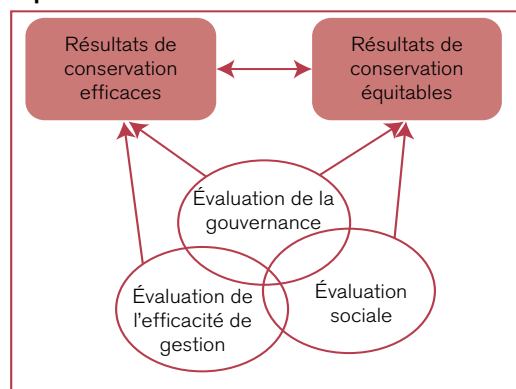
1. Atténuation^{xi} efficace des coûts pour les peuples autochtones et les communautés locales
2. Partage des avantages entre les acteurs concernés selon un ou plusieurs^{xii} des cinq critères suivants:
 - à parts égales entre les acteurs concernés ou
 - selon la contribution à la conservation, les coûts encourus, les droits reconnus^{xiii} et/ou les besoins des plus pauvres
3. Les avantages pour la génération actuelle ne compromettent pas les avantages pour les générations futures

Conditions favorables

1. La reconnaissance juridique, politique et sociale de tous les types de gouvernance des AP^{xiv}
2. Les acteurs concernés sont sensibilisés et ont la capacité d'obtenir la reconnaissance et de participer efficacement
3. Un procédé pour aligner les lois et les normes statutaires et coutumières
4. Une approche basée sur l'apprentissage adaptatif

ⁱ Reconnaissance signifie reconnaître et accepter la légitimité d'une problématique, d'une valeur, d'un droit ou d'un intérêt particulier. / ⁱⁱ Respect veut dire ne pas interférer avec la jouissance d'un droit. / ⁱⁱⁱ Dans le contexte d'une aire protégée, les droits sur les ressources comprennent les droits de posséder ou d'utiliser des ressources. / ^{iv} Les acteurs incluent à la fois les détenteurs de droits et les parties prenantes. Il s'agit des organisations (y compris l'autorité en charge de l'AP elle-même), des groupes et des individus ayant des intérêts, des droits ou (dans de nombreux cas mais pas tous) de l'influence. / ^v 'La participation pleine et effective' signifie avoir une influence significative tout au long d'un processus de prise de décision. / ^{vi} La transparence concerne en particulier les processus décisionnels, les responsabilités et les mesures, ainsi que les flux financiers. / ^{vii} Le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) est un processus par lequel les détenteurs de droits sont habilités à déterminer si une activité qui aura une incidence sur leurs droits peut avoir lieu, en donnant, ou en ayant le droit de refuser de donner, leur consentement. / ^{viii} Les termes 'coûts' et 'avantages' sont utilisés au sens le plus large pour inclure tous les types d'impacts sur le bien-être humain, qu'ils aient ou non une valeur monétaire. / ^{ix} La distribution comprend: a) la distribution *spatiale* - entre les acteurs au niveau du site et également entre le site et d'autres niveaux, et b) la distribution *entre les générations* - entre les jeunes et les adultes, et aussi entre les générations actuelles et futures. / ^x Compromis ou "trade-offs" dans ce contexte se réfère à une situation dans laquelle les décisions sur la répartition des avantages et des coûts impliquent des compromis entre deux objectifs contradictoires. / ^{xi} Les stratégies d'atténuation possibles comprennent l'évitement, la minimisation, l'indemnisation (en espèces ou en nature, ou sous forme de soutien pour générer d'autres sources de revenus), le déplacement et la restitution volontaires, décidés moyennant un processus CLPE efficace. / ^{xii} Dans de nombreux cas, les stratégies de partage des avantages appliquent une combinaison de ces critères. / ^{xiii} Déterminés selon les principes de reconnaissance 2 et 3. / ^{xiv} Les types de gouvernance des AP identifiés par l'UICN - gouvernement, peuples autochtones et communautés locales, privées, et partagées.

Figure 2. Les outils d'évaluation des aires protégées et leurs contributions à l'obtention de résultats de conservation efficaces et équitables



Conditions favorables. Certaines conditions favorables peuvent grandement faire avancer l'équité dans la création, la gouvernance et la gestion des AP à l'échelle locale. L'une d'entre elles est la reconnaissance (au niveau national ou infranational) de tous les types de gouvernance de PA identifiés par l'UICN, encourageant ainsi l'engagement de divers groupes d'acteurs. Une autre condition favorable consiste à s'assurer que tous les acteurs aient la capacité et la possibilité d'être reconnus et de participer - car même les procédures les plus équitables auront du mal à faire face aux discriminations sociales enracinées (telles que celles fondées sur le sexe, l'origine ethnique, la religion ou la classe sociale par exemple). La résolution des conflits liés aux AP, tels que ceux découlant de l'absence de reconnaissance des droits coutumiers sur les ressources, sera plus facile si les lois nationales pertinentes sont alignées avec les lois internationales, et si les politiques sur les AP sont alignées sur celles relatives aux autres formes d'utilisations des terres. Enfin, le processus d'avancement de la gouvernance et de la gestion équitables des AP est plus susceptible de réussir s'il est compris dans un processus d'apprentissage adaptatif qui répond à l'évolution des perceptions locales de l'équité et qui permet des formes de gouvernance suffisamment dynamiques pour relever les nouveaux défis des lors qu'ils surviennent.

Notes

¹ Lele, S *et al.* (2010) Beyond exclusion: Alternative approaches to biodiversity conservation in the developing tropics. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2: 94–100. / ² Oldekop, JA *et al.* (2015) A global assessment of the social and conservation outcomes of protected areas. *Conservation Biology* DOI: 10.1111/cobi.12568. / ³ Dans le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011–2020 de la Convention sur la diversité biologique. / ⁴ Borrini-Feyerabend, G *et al.* (2013) *Governance of protected areas: From understanding to action*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20, IUCN, Gland, Switzerland. / ⁵ Les acteurs dans ce contexte comprennent les détenteurs de droits et les parties prenantes. / ⁶ McDermott, M *et al.* (2013) Examining equity: A multidimensional framework for assessing equity in payments for ecosystem services. *Environmental Science and Policy* 33: 416–427. / ⁷ Sikor, T. (ed.) (2013) *The justices and injustices of ecosystem services*. Earthscan, London. / ⁸ Jonas, H *et al.* (2014) *Human rights standards for conservation: An analysis of responsibilities, rights and redress for just conservation*. IIED Issue Paper. IIED, London. / ⁹ Adapté de McDermott *et al.* (2013) and Pascual, U *et al.* (2014) Social equity matters in payments for ecosystem services. *Bioscience* 64(11): 1027–1036. / ¹⁰ Martin, A *et al.* 2014. Whose environmental justice? Exploring local and global perspectives in a payments for ecosystem services scheme in Rwanda. *Geoforum* 54: 167–177.

Équité et évaluations sociales, de gouvernance et de gestion

Les AP sont soumises à trois types d'évaluation de performance pouvant inclure des considérations d'équité: 1) l'évaluation sociale, qui met l'accent sur la dimension distributive de l'équité; (2) l'évaluation de la gouvernance, y compris l'évaluation fondée sur les droits (par exemple, le Mécanisme de Whakatane), qui se concentre principalement sur les dimensions de reconnaissance et de procédure de l'équité et sur l'efficacité de la conservation; et 3) l'évaluation de la gestion, et notamment l'évaluation de l'efficacité de gestion des aires protégées (PAME selon son acronyme en anglais), qui se concentre principalement sur la qualité de la gestion des AP. Le cadre de l'équité proposé aide à opérationnaliser l'équité en réunissant les éléments relatifs à l'équité abordés au travers de ces trois types d'évaluation (figure 2), et en identifiant et en comblant les lacunes.

Prochaines étapes

Nous invitons les commentaires sur ce cadre, conçu comme une étape vers une meilleure prise en compte de l'équité dans la gouvernance et la gestion des AP. Ce cadre sera validé sur le terrain, dans plusieurs AP ainsi qu'au niveau de l'ensemble d'un système d'AP, et une version révisée sera présentée au Congrès mondial de la nature de l'UICN, en Septembre 2016. Ce cadre sera utile pour les acteurs impliqués dans la planification, la mise en place et la gestion continue des AP, et permettra de faciliter et de suivre les progrès réalisés vers une gouvernance et une gestion plus équitables des AP.

Phil Franks et Kate Schreckenberg

Phil Franks est chercheur principal au sein du Groupe sur les ressources naturelles de l'IIED. Kate Schreckenberg est professeure en Gouvernance des ressources naturelles à l'Université de Southampton.

Les auteurs tiennent à remercier les personnes suivantes pour leurs contributions: Neil Burgess, Jessica Campese, Neil Dawson, Maurizio Farhan Ferrari, James Hardcastle, Justin Kenrick, Barbara Lang, Adrian Martin, Carmen Miranda, Murielle Misrachi, Céline Moreaux, Elisa Morgera, Dilys Roe, Trevor Sandwith et Noelia Zafra-Calvo.



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des personnes les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

Contact

Phil Franks
phil.franks@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
Royaume Uni

Tel: +44 (0)20 3463 7399
Fax: +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

IIED invite vos réactions et commentaires sur: @IIED and www.facebook.com/theiied

Cette recherche a été financée en partie par UK aid, dans le cadre d'un projet plus large financé par le gouvernement britannique via la Darwin Initiative. Cependant, les points de vue exprimés ici ne reflètent pas nécessairement ceux du gouvernement britannique.



Ce document fait partie d'un projet visant à développer un cadre et des outils pour améliorer l'équité et la justice dans la gestion des aires protégées, financé avec le soutien du Programme du Royaume-Uni sur les services écosystémiques pour la réduction de la pauvreté (ESPA, de son acronyme en anglais).

