CHAPITRE 7

LA GOUVERNANCE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE

Auteurs principaux :

Grazia Borrini-Feyerabend et Rosemary Hill

CONTENU

- Introduction
- Histoire, pouvoir, culture et nature
- Gouvernance des aires protégées et conservées
- Limites de la gouvernance
- Conclusion
- Références

Convention sur la
diversité biologique

AUTEURS PRINCIPAUX

GRAZIA BORRINI-FEYERABEND, coordinatrice générale du Consortium APAC, membre du conseil de direction des Parcs nationaux de France et présidente de la Fondation Paul K. Feyerabend.

ROSEMARY (RO) HILL, chercheuse scientifique principale au *Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation* (CSIRO, Organisation fédérale pour la recherche scientifique et industrielle) en Australie, elle fait partie du groupe d'experts des systèmes de savoirs des populations locales et autochtones de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES).

REMERCIEMENTS

Les auteures tiennent à remercier Dermot Smyth, Trevor Sandwith, Jackie Sunde, Mike Jones et deux autres relecteurs anonymes pour leurs remarques judicieuses. Mme Borrini-Feyerabend souhaite saluer le soutien moral et l'enseignement précieux des membres du Consortium APAC, essentiels à l'élaboration de ce chapitre. Mme Hill souhaite remercier les entités qui ont rendu possible sa contribution à ce chapitre : le Pôle des écosystèmes tropicaux du Programme de recherche environnemental national d'Australie, le service Terre et eau de la CSIRO et le département Environnements et sociétés tropicales de l'Université James Cook en Australie.

Citation

Borrini-Feyerabend G., et Hill, R. La gouvernance pour la conservation de la nature. In Worboys, G. L., Lockwood, M., Kothari, A., Feary, S. et Pulsford, I. (éd). *Gouvernance et gestion des aires protégées*. Canberra : ANU Press, 2020. doi.org/10.22459/GGAP.07

PHOTO DE LA PAGE TITRE

Des rencontres pour discuter des questions relatives à la conservation de la nature sont courantes au sein des communautés engagées dans la gouvernance de leurs territoires et des ressources naturelles, comme c'est le cas ici dans l'APAC emblématique de l'île de Coron dans la province de Palawan aux Philippines.

Source : Grazia Borrini-Feyerabend

Introduction

De nombreuses cultures considèrent les hommes capables de prendre des décisions cohérentes en matière de gestion de la nature, et de les mettre en place au moyen de solutions techniques et technologiques. D'autres cultures considèrent que ces décisions appartiennent aux êtres spirituels et ancestraux qui font partie de la nature et nous affectent beaucoup plus que nous sommes capables de les affecter. Pour certains, la nature est bienveillante et sacrée, et doit être traitée avec révérence et retenue. D'autres la considèrent comme une condition à la vie devant être dominée et contrôlée, ou encore comme étant un phénomène énigmatique qui nous contrôle de l'intérieur ; tenter de faire plier la nature à la volonté des hommes est, pour ces derniers, une forme d'arrogance. Que nous croyions exercer un pouvoir sur la nature ou estimions que la nature nous contrôle, que nous recherchions de la force en elle ou que nous nous sentions simplement en paix avec elle, nous vivons tous *avec* la nature, et tentons de comprendre cette interaction pour survivre et donner du sens à notre vie.

Au sens large, la gouvernance est considérée comme la détermination réfléchie du plan d'action par le biais de différentes formes de pouvoir. Il s'agit d'un phénomène intemporel que les hommes vivent à travers leur interaction avec la nature. Aujourd'hui, dans l'ère anthropocène, le phénomène atteint des proportions extrêmes avec des conséquences désastreuses, où les hommes modifient les conditions de toute la planète (Crutzen, 2006). L'impact de l'homme sur la planète est le résultat d'innombrables décisions affectant la nature, ou, dans un sens plus institutionnel, d'incalculables actes d'exercice de pouvoir, d'autorité et de responsabilité ayant un rapport direct avec la nature.

La gouvernance est donc liée à la *politique* (des intentions déclarées et soutenues par une autorité) et à la *pratique* (les actions directes de l'homme affectant la nature). À mi-chemin, elle se trouve prise entre les mailles d'un réseau complexe de conditions (comprendre, communiquer et confier le pouvoir et les ressources) créant des correspondances et des disparités entre les deux concepts.

La gouvernance pour la conservation de la nature cherche à trouver un équilibre entre les exigences du développement économique et humain, et celles requises pour la conservation de la diversité biologique. En termes de politique internationale, cette idée est formulée dans la Convention sur la diversité biologique (CDB) et la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Dans ce chapitre, nous ferons référence à ces

deux accords internationaux exhaustifs, mais nous nous concentrerons sur les niveaux national et local, et sur des mesures appliquées à des zones spécifiques.

Nous aborderons le sujet de la gouvernance pour la conservation de la nature en nous intéressant à ses racines culturelles et historiques, et nous chercherons à préciser comment elle peut être affectée et potentiellement améliorée.

Histoire, pouvoir, culture et nature

Gestion et gouvernance, bien qu'étroitement liées, sont des phénomènes distincts (cf. tableau 7.1). Toutefois, jusqu'au début du millénaire, seul le terme « gestion » était employé pour décrire les décisions et les actions relatives à la conservation de la nature. Cela suppose une tendance à se concentrer sur l'aspect technique plutôt que politique (c'est-à-dire ce qui est lié à la stratégie et au pouvoir) de la conservation.

Tableau 7.1 Quelle est la différence entre gestion et gouvernance ?

La gestion	concerne...	Ce qui est fait pour atteindre des objectifs donnés Les moyens et actions pour atteindre ces objectifs
La gouvernance	concerne...	Qui décide des objectifs, ce qu'il faut faire pour les atteindre et avec quels moyens Comment ces décisions sont prises Qui détient le pouvoir, l'autorité et la responsabilité Qui est (ou devrait être) tenu responsable

En réalité, la politique et la pratique de la conservation ont toujours été associées aux luttes de « pouvoir sur la nature » menées à travers l'histoire. Les structures de gouvernance, c'est-à-dire *qui* détient le pouvoir, l'autorité et la responsabilité *de facto* de prendre et d'appliquer des décisions, sont cruciales pour la conservation de la nature. Mais de quelles décisions parlons-nous ici ?

Dans un passé lointain, les interactions entre les hommes et l'environnement étaient davantage déterminées par des modèles de nécessité et d'adaptation que par des « décisions ». Dans un estuaire tropical, la pêche et le ramassage de coquillages sont des moyens de survie

naturels pour les hommes, tout comme le pastoralisme nomade dans les plaines arides, le pastoralisme transhumant dans des conditions alpines, la culture du riz dans des zones souvent inondées ou encore un mode de vie de chasseur-cueilleur dans les forêts tropicales. Souvent, ces interactions ou la « vocation apparente » d'un environnement donné ont permis la subsistance des populations avec des répercussions limitées sur les fonctions de l'écosystème.

Les paysages terrestres et marins et leurs « unités »

Dans le temps, les paysages terrestres et marins étaient définis comme des « unités » ou comme les territoires de différentes populations, souvent sur la base de vocations apparentes différentes et modèles d'interaction entre la population et la nature. Alors que les sociétés se complexifient, que la communication et le commerce se développent, et que l'accès aux connaissances environnementales et aux technologies permet de mieux exploiter les richesses, ces deux formes d'interaction et unités évoluent, parfois de manière significative. Aujourd'hui, nous faisons donc référence à une aire donnée comme le « grenier du pays », un carrefour de communication, une aire nationale de loisirs ou une zone industrielle. La vocation apparente d'un environnement donné est toujours le résultat de conditions intrinsèques, telles que l'accessibilité, le climat ou la présence de ressources naturelles, mais elle est de plus en plus aussi le résultat de décisions prises par les populations et autorités concernées. Pareillement, les unités (un territoire villageois, un pays, une région administrative, la propriété d'une famille) sont de plus en plus déterminées politiquement plutôt que sur la base de propriétés intrinsèques aux écosystèmes.

Contrairement à nous, les générations passées faisaient peu appel à des bases de données d'informations, mais elles avaient une incroyable capacité à apprendre et accumuler des observations et des expériences, en particulier celles liées à des endroits précis. À travers le temps, leurs interactions avec la nature ont mené à une accumulation de savoirs et de compétences locales, à la sélection de variétés de graines et de races et à l'attribution d'usages différents aux unités dans les paysages terrestres et marins, le tout basé sur une connaissance et une compréhension plus poussée de leur potentiel. Beaucoup de populations autochtones et de communautés locales continuent de gouverner et de gérer leurs territoires en puisant dans cette base de données d'observations et d'expériences accumulées.

Cependant, à travers l'histoire, les hommes ont été sensibles et capables de s'adapter à l'environnement et aux écosystèmes, mais ils les ont aussi considérablement affectés. Ceci a commencé avec l'usage du feu, le déplacement des graines par les chasseurs-cueilleurs et les changements des sols et de l'eau par les agronomes (Goudie, 1990). Au cours des derniers siècles, c'est par la découverte d'énergies fossiles et l'usage de technologies de plus en plus puissantes que nous avons commencé à avoir un impact irréversible sur la nature, dépassant sa capacité à retrouver son état originel (régénération) : nous recouvrons les terres les plus fertiles du pays de ciment et y construisons des villages, nous asséchons les aquifères et ajoutons des fertilisants chimiques à la terre pour faire pousser des tomates et des cannes à sucre sur des sols inadaptés. Nous construisons des maisons au milieu des forêts qui, naturellement, ont besoin de brûler pour se régénérer, et nous investissons ensuite des ressources pour prévenir les incendies. Nous avons la possibilité de comprendre le fonctionnement des écosystèmes grâce à la recherche, aux instruments et des analyses sophistiquées, mais choisissons souvent de les transformer irréversiblement.

Nos paysages terrestres et marins sont découpés en unités administratives pour être gouvernés par des politiciens (élus ou désignés) avec l'appui technique d'experts. Les décisions relatives à ces unités sont principalement liées à la question du développement des paysages marins et terrestres et à l'importance donnée aux exigences de durabilité et à la conservation de valeurs écologiques et culturelles. En d'autres termes : les pressions de l'urbanisation, du commerce, des infrastructures, de l'industrie, de l'agriculture, de l'aquaculture, de l'exploitation minière et forestière et le commerce à grande échelle seront-elles contrôlées ? Les décideurs défendent-ils les valeurs écologiques et culturelles locales en déclarant qu'une aire est « protégée », qu'un bassin versant ne doit pas être altéré ou qu'une espèce menacée doit être protégée ? Les compromis conclus par les politiciens au sujet de ces questions sont au cœur de la gouvernance de la conservation de la nature actuelle. Dans de nombreuses situations similaires, la décision finale revient à découper le paysage terrestre ou marin en sous-unités de gouvernance, certaines dédiées au développement et les autres à la conservation, généralement sous l'égide de différents organes de gouvernance.

Étude de cas 7.1 Prendre des décisions au niveau de l'écosystème

La chaîne de montagnes des Ghats occidentaux est un atout écologique majeur de la péninsule indienne. Une étude récente ayant pris en considération l'importance écologique des Ghats pour la péninsule a recommandé que soit mise en place une autorité de gouvernance à l'échelle de l'écosystème (Western Ghats Ecology Expert Panel 2011 [Comité d'experts écologiques des Ghats occidentaux]). La juridiction de cette autorité transcenderait les limites administratives et s'étendrait à l'ensemble de la chaîne de montagnes. Elle présiderait sur la législation environnementale, elle approuverait les développements industriels et autres infrastructures majeures, elle coordonnerait l'aménagement du territoire et garantirait les droits des communautés les moins puissantes. Toute activité proposée pouvant avoir un impact négatif sur l'écologie et la société devrait être soumise à son approbation, et cette dernière aurait à charge de considérer la question à l'échelle de l'écosystème entier, qui représente par ailleurs un espace plus grand que toutes les aires protégées se trouvant dans les Ghats. La proposition prévoit que l'autorité écologique des Ghats occidentaux exercerait ses pouvoirs au nom de la loi sur la protection de l'environnement. Elle se concentrerait sur les questions environnementales (par exemple, la protection de la partie supérieure des bassins versants, la conservation de germoplasmes de plantes sauvages apparentées aux plantes cultivées, la prévention contre la pollution des nappes phréatiques) et organiserait des enquêtes sur le terrain, elle rassemblerait les faits et prendrait les mesures nécessaires. L'autorité ferait partie d'un système de gouvernance impliquant plusieurs niveaux et acteurs (étatiques et non étatiques) représentant divers domaines de connaissances, relations sociales et intérêts opposés. À ce jour, la proposition est fortement contestée et n'est pas encore acceptée en théorie, et encore moins en pratique.

Fleurs sauvages sur le Kaas Plateau, Ghats occidentaux, Inde

Source : Ashish Kothari

Cohérence socioécologique des « unités » de gouvernance

Le degré de cohérence écologique et social des unités de gouvernance est une question fondamentale dans la gouvernance des paysages terrestres et marins pour la conservation. L'organe de direction prend-il des décisions ayant un sens écologique (formant un écosystème) ? Peut-il prendre des décisions ayant un sens économique, par exemple, en apportant des retours sur investissement ? Cet organe est-il légitime ? Est-il soutenu par un corps social cohérent (voir étude de cas 7.1) ?

L'exemple du bassin versant est clair : les organes de décision locaux sont parfois incapables d'avoir un impact sur l'état d'une rivière entière lorsqu'ils ne sont responsables que d'une partie de son cours. À cause de cela, les investissements économiques sont moins sûrs (par exemple, pouvons-nous être certains que l'inondation ne détruira pas les récoltes ?) et la volonté d'investir dans la

conservation s'estompe (par exemple, pourquoi investir dans la protection d'un bassin versant si cela bénéficie à d'autres ?). Pourtant, il peut être politiquement difficile d'établir un organe de gouvernance pour la rivière dans son ensemble, étant donné que le bassin versant peut ne pas avoir suffisamment de « cohérence sociale » : les parties du bassin situées en amont et en aval sont peut-être habitées par différentes populations, et c'est seulement au sein de petites unités le long du bassin versant que l'on peut rencontrer la cohésion, la légitimité, la coopération et la conformité nécessaires pour convenir de règles et pour assurer leur respect. De plus, en raison de la mobilité croissante des hommes, les communautés deviennent de plus en plus variées et sont moins solidaires.

Comme l'a relevé Murphree en 2000, alors que les exigences écologiques et économiques requièrent des régimes à grande échelle, la topographie sociale suggère souvent l'inverse — une tension présente dans presque

Étude de cas 7.2 Une atteinte à un symbole national ?

La région du Menabé abrite le symbole national malgache : le spectaculaire baobab (*Adansonia grandidieri*) de l'Allée des baobabs de Bamanonga. À la surprise générale, même en saison sèche, les pieds des arbres se trouvent dans l'eau, une situation récente qui conduira à la rupture de leur cycle reproductif et qui finira par les éliminer du paysage. Malheureusement, en autorisant la production intensive de canne à sucre dont l'irrigation provient des aquifères profonds, la région est allée à l'encontre de sa « vocation pastorale », moyen de subsistance de choix pour la population autochtone vivant dans cet environnement semi-aride. Cette production a été rendue possible par le capital, les technologies, les récoltes et les personnes provenant d'autres régions. Aujourd'hui, l'eau débordant des aires de production massives transforme lentement mais sûrement l'environnement naturel. Avec cela, les options touristiques locales peuvent diminuer, et Madagascar peut même perdre son symbole national. De nombreux facteurs entrent en jeu ici, mais investir massivement dans la production de canne à sucre dans un environnement aride est un exemple clair d'initiative contraire à l'essence de la nature.

Baobab à Bamanonga, région du Menabé, Madagascar

Source : Grazia Borrini-Feyerabend

tous les environnements et sociétés. Cette disparité apparente peut être harmonisée par des régimes de gouvernance performants et par le renforcement de liens entre les acteurs, les niveaux et les partenaires. La gouvernance s'intéresse seulement partiellement au découpage des paysages terrestres et marins et aux autorités qui régissent ces paysages ; elle concerne également la cohérence, l'intégrité et la robustesse des unités sociales, et la manière dont ces dernières interagissent, s'interconnectent et s'adaptent à d'autres unités sociales et autorités de gouvernance (voir étude de cas 7.2).

Certaines décisions affectant la nature s'appliquent au paysage marin ou terrestre dans sa totalité, mais pas de manière spécifique (par exemple, l'interdiction d'allumer des feux ou de tuer certaines espèces) alors que d'autres s'appliquent spécifiquement à une sous-unité déterminée et sont appelées des « mesures par zone ». Ces mesures, qu'elles soient par zone ou non, interagissent avec n'importe quel système de gouvernance et leur cohérence est essentielle pour la conservation de la nature.

Mesures de conservation par zone, actes et processus constitutifs

Une mesure par zone s'applique à une zone définie d'un territoire, aux eaux intérieures et intertidales et/ou à la mer. Elle peut être ancienne ou récente, explicite ou implicite. Elle peut exiger une gestion active des ressources, telle

que l'élimination d'espèces envahissantes, ou de simples interventions passives, comme une interdiction ou limitation d'accès par exemple. L'aire en question peut posséder ou non une démarcation terrestre visible. L'aire peut même être instable en termes de positionnement ou d'extension ; c'est le cas de certaines unités écologiques tel que le lit d'une rivière, qui sont dynamiques et créent leur propre forme à travers le temps. Plus généralement, les mesures par zone sont le résultat d'une combinaison d'interprétations, de pratiques, de contraintes et de pressions à différents niveaux.

Pour une aire naturelle donnée (un lac par exemple), l'acte constitutif d'une mesure de conservation par zone existe lorsqu'une autorité concernée lui attribue une vision (par exemple, maintenir son autorité écologique afin que la zone continue à fournir de l'eau potable) et des objectifs clairs pour réaliser cette vision (par exemple, maintenir le cours et la qualité de l'eau, et empêcher la pollution et la propagation des espèces envahissantes). Un décret déclarant que le bassin versant d'une rivière est une aire protégée est un bon exemple d'acte constitutif, élément clé en matière de gouvernance (voir étude de cas 7.3). Le décret peut être signé par le ministre de l'Environnement et peut établir un comité de gestion et assigner des ressources humaines et financières aux tâches de gestion. Il peut aussi être écrit par un conseil d'anciens, réaffirmant et reproduisant un schéma traditionnel de garde du lac et de ses affluents, et des règles strictes relatives à l'île s'y trouvant. Ou bien encore, il peut résulter du rachat par une corporation des droits de mise en bouteille de l'eau du lac, et exiger un bassin de conservation fermé

Étude de cas 7.3 L'île Meares : la résistance autochtone comme « acte constitutif »

Les parcs tribaux de Tla-o-quiaht en Colombie-Britannique, au Canada, sont basés sur une longue histoire de relations entre les personnes et les bassins versants, les zones côtières et les îles se trouvant sur leurs anciens territoires, dans ce qui constitue maintenant l'île de Vancouver en Colombie-Britannique. En 1984, une partie du territoire traditionnel de Tla-o-qui-aht, l'île Meares, a été déclarée Parc tribal par les chefs héréditaires Hawiuh. Initialement, les chefs avaient mis en place un blocus pacifique pour empêcher une entreprise forestière d'abattre des arbres séculaires se trouvant sur leur île. S'en est suivie une action en justice, et le tribunal a accordé l'injonction pour l'arrêt des abattages, sur la base de la revendication non résolue des chefs héréditaires sur leur territoire traditionnel. En 2007, la première nation Tla-o-qui-aht a fait quelques pas de plus et a officialisé le statut de Parc tribal de l'île Meares et de quelques bassins versants adjacents, maintenant reconnus par la Réserve du parc national Pacific Rim ainsi que par diverses municipalités et ministères.

— Eli Enns

Meares Island, British Columbia, Canada

Source : Eli Enns Tla-o-qui-aht Tribal Parks

dans son contrat de concession. Dans certains cas, des décrets parallèles peuvent opérer au même endroit et au même moment. C'est le cas, par exemple, des parcs nationaux établis à la fois sous la tutelle du ministère de l'Environnement et d'un conseil des anciens, réaffirmant le schéma traditionnel de garde. Il est toujours nécessaire de préciser qui sont les personnes chargées de l'application des décisions (gestionnaires responsables), comment les ressources nécessaires seront obtenues et allouées, quelles règles locales, nationales et internationales sont applicables (concernant les sanctions, le respect de règles préexistantes, et les procédures de gestion de conflit par exemple), et comment les groupes ayant différents niveaux de pouvoir décisionnel interagiront. De même, il ne devrait exister aucune forme d'ambiguïté quant à l'organe de gouvernance détenant l'autorité d'examiner, de maintenir, de renforcer et de révoquer le ou les actes constitutifs.

Au sein de l'aire elle-même, une fois la vision et les objectifs définis, les décisions de gestion portent souvent sur la démarcation de l'aire et les règles et procédures d'accès aux ressources naturelles, parfois via un plan de gestion avec ou sans un système de zonage établissant différentes règles pour différentes zones. Ces décisions sont importantes et doivent impliquer les acteurs locaux conscients des problèmes en jeu. Les lieux et périodes d'interdiction d'accès, le budget d'éradication des espèces envahissantes et l'assouplissement potentiel des de la réglementation en matière d'utilisation en cas de tensions sociales sont autant de sujets qui peuvent être débattus. À ce niveau, l'apprentissage par la pratique est

la meilleure manière de prendre des décisions affectant les moyens de subsistance, le développement et le partage local des coûts et bénéfices de la mesure.

Les acteurs clés participant à l'acte constitutif sont essentiels à l'existence et au fonctionnement d'une aire de conservation. À travers de tels actes, ces acteurs s'engagent à exercer les pouvoirs de gouvernance, prennent la responsabilité de l'aire ou du territoire et rendent compte des activités menées. Une mesure par zone tire en grande partie son efficacité et sa force de la cohérence entre ses actes constitutifs et objectifs, et de ceux prévalant dans les paysages terrestres ou marins environnants. L'aire peut donc être explicitement dédiée au développement industriel, à la protection de la biodiversité ou la migration de populations autochtones, mais d'autres objectifs en possible opposition peuvent interagir ou coexister avec cela, les résultats étant déterminés par l'interaction entre les différentes forces et valeurs. En d'autres termes, l'acte de gouvernance qui établit une mesure par zone est toujours lié à d'autres décisions et niveaux de gouvernance, et des conditions critiques incluant la faisabilité politique, les ressources humaines et financières disponibles et les perceptions et valeurs dominantes. D'ailleurs, tout acte constitutif est ancré dans un moment précis dans le temps, et les mesures sont destinées à évoluer en réponse aux changements de contexte et de besoins.

Un acte constitutif, tel que la signature d'un décret ou l'achat d'une parcelle de terrain, est souvent fondamental, mais les décisions mises en place avec efficacité et ayant un impact fort et durable sont des processus complexes qui surviennent et évoluent dans l'espace et dans le

Étude de cas 7.4 Les Mapuche Pewenche : habitants de l'*Araucaria*

Lors d'une cérémonie ancestrale (ngillatun), les peuples autochtones du sud du Chili demandent aux esprits d'aider à la reproduction de l'arbre pewen (*Araucaria araucana*) qui joue un rôle central dans leurs vies sociale, économique et spirituelle. Ces peuples sont tellement connectés au pewen qu'ils se sont autoproclamés Mapuche-Pewenche (« le peuple de l'arbre *Araucaria* »). Dans ce cas, le peuple se sent en communion avec la terre et les arbres, et dédier le territoire à la conservation est un euphémisme décrivant un phénomène déjà ancré dans l'identité du peuple et dans des siècles d'expérience. Pourtant, pour ces mêmes individus, la conservation n'est pas l'objectif principal de leur relation avec la nature.

Les Mapuche-Pewenche avec les arbres *araucaria*, au sud du Chili

Source : © Asociación Mapuche-Pewenche Markan Kura

temps. De ce fait, alors qu'il est vrai qu'une seule décision prise à un moment inapproprié peut faire une différence fondamentale pour la vie des gens et pour la nature, les systèmes de gouvernance doivent également apprendre, changer et évoluer, en un mot, avoir un degré de « vitalité ». Analyser la gouvernance devrait donc vouloir dire analyser les modalités de prise de décision, mais aussi identifier comment les acteurs et décisions s'articulent avec d'autres acteurs et décisions au sein de la société, et comment ceux-ci apprennent et évoluent dans le temps, façonnent l'histoire écologique et sociale du territoire ou de l'aire concernée.

Alors que la gouvernance de la conservation de la nature est un phénomène politique, elle est aussi et toujours une expression culturelle, reflétant les concepts, les valeurs et les perspectives de différentes sociétés. Décider du sort d'un territoire (appelé patrie, foyer ou pays selon les cultures), relève de plusieurs questions : la subsistance, l'identité, l'autonomie et la liberté. Le territoire est un lien entre les générations, il préserve les souvenirs du passé et les connecte avec le futur souhaité. Il est le sol sur lequel les communautés apprennent, identifient des valeurs et développent une richesse matérielle et spirituelle. Pour beaucoup, le territoire est aussi la connexion entre les réalités visibles et invisibles, elle est source de dignité, de règles et de l'autodétermination des peuples.

Aires protégées et conservées

Bien que l'étude de la culture et de l'histoire puisse définir le concept de la gouvernance, de nombreux lecteurs de ce volume seront vraisemblablement et avant tout confrontés au sujet comme étant un vaste corpus de politiques et de dispositions réglementaires nationales, le

tout entremêlé des pressions des lobbies, de conflits non résolus, d'une potentielle pénurie de ressources et d'une variété de relations humaines.

Pour réglementer la conservation, le système juridique d'un État est généralement constitué d'une hiérarchie de textes législatifs et d'outils opérationnels. Un élément législatif (une loi ou un autre texte législatif) établit généralement les exigences principales. Les détails concernant l'application sont décrits dans les différents codes, décrets, politiques, normes, règles et ordres subsidiaires. En présence de plus d'un ensemble de lois applicables (droit réglementaire et droit coutumier par exemple), la relation entre eux peut être soit clairement articulée soit difficile à distinguer, ou encore un mélange des deux. En général, des instruments juridiques importants se rapportent aux mesures par zones, et plusieurs organisations sont impliquées : des ministères et organismes nationaux, des comités de conseil, des comités scientifiques et des organismes de mise en œuvre officiels et officieux locaux.

Les législations nationales et les politiques relatives aux aires protégées stipulent généralement, implicitement ou non, les modes de gouvernance pouvant officiellement être reconnus. Les pratiques volontaires de conservation peuvent être reconnues, promues et régulées (Lausche et Burhenne, 2011). Des mesures incitatives et dissuasives peuvent encourager de telles pratiques essentielles à la connectivité, à la restauration de la biodiversité et au maintien de processus écologiques en dehors des aires protégées (Lausche et al., 2013).

Aires protégées

Les contextes juridiques et politiques de gouvernance des aires protégées sont intégrés à des cadres juridiques internationaux (conventions, plans de travail, déclarations

et bonnes pratiques largement reconnues) qui associent ces aires à un ensemble évolutif de connaissances et de travaux – aspect prometteur et passionnant des sociétés modernes. Lorsqu'on essaye de comprendre le sens de la gouvernance dans le contexte de la conservation de la nature, il est essentiel de maîtriser d'abord la définition au sens large d'une aire protégée adoptée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) (Dudley, 2008:9) : un « espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autres, afin d'assurer à long

terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés. » Cette définition s'accompagne entre autres du principe directeur suivant : « Seules les aires ayant pour objectif principal la conservation de la nature peuvent être considérées comme étant des aires protégées ... en cas de conflit, la conservation de la nature demeure la priorité » (Dudley, 2008:10). Il s'agit là de points de départ instructifs pour lancer notre discussion relative au sens pratique de la gouvernance des aires protégées.

Tableau 7.2 Comprendre la gouvernance dans la définition UICN des aires protégées

Termes	Enjeux de gouvernance
Espace géographique clairement défini	Qui définit l'espace géographique devant être « protégé » ? Qui trace et délimite les frontières ? Qui peut les modifier ? Comment ?
Dédié	Qui « dédie » le territoire et les ressources à la conservation ? Comment ? À travers des moyens légaux ? À travers des lois et des règles coutumières ? La décision est-elle imposée par la loi ? Est-elle volontaire ? Qui résout les conflits lorsque les objectifs et priorités s'opposent ?
Reconnu	Comment est reconnue une aire protégée ? Par qui ? Il faut considérer les modalités et les différents niveaux de reconnaissance informelle et formelle, par exemple une reconnaissance : par des populations locales et des communautés ; par la société en général ; par des autorités coutumières et/ou des autorités juridiques ; par des autorités nationales ; par des instances intergouvernementales.
Géré	Qui élabore et approuve les règles et plans de gestion relatifs aux ressources naturelles, là où ils existent ? Qui nomme les gestionnaires chargés de la mise en œuvre des règles et/ou du plan ? Quelle est la liberté de décision des gestionnaires dans l'interprétation des règles et/ou du plan ?
Tout moyen efficace, juridique ou autres	Est-ce que l'autorité, la responsabilité et la responsabilité de rendre compte en vigueur sur le site sont codifiées par la législation ? Sont-elles régulées par des accords spécifiques ou des processus, institutions et moyens coutumiers ? Comment sont élaborées et appliquées les règles ?
Afin d'assurer	Qui décide de la façon de mettre en œuvre le plan de gestion ou la réglementation ? Qui décide de ce qui est « efficace » ? Qui définit les indicateurs ? Qui est chargé du suivi et de l'évaluation des résultats ? Qui décide des éventuels changements nécessaires au plan ou aux pratiques de gestion ?
Conservation	Qui décide de ce qui doit être conservé en priorité et de la façon de procéder ?
À long terme	Qui construit la vision de ce à quoi devrait ressembler l'aire protégée à « long terme » ? Que signifie réellement « long terme » ? Quelles garanties sont mises en place pour s'assurer que les aires protégées existeront encore sur le long terme ? Qui devra rendre des comptes ?
Nature	Quelle définition de la « nature » applique-t-on ? Qui interprète la définition pour l'appliquer aux politiques, mandats ou sites spécifiques ?
Services écosystémiques qui y sont liés	À qui profitent ces services écosystémiques ? Qui porte la responsabilité de les maintenir, y compris par des coûts d'opportunité associés ?
Valeurs culturelles	La culture de qui ? À qui bénéficie la conservation des « valeurs culturelles » ? De quelle façon sont prises les décisions pour conserver ou promouvoir certaines valeurs culturelles plutôt que d'autres ?

Les questions du tableau 7.2 peuvent être utilisées pour décomposer la définition d'une aire protégée et étudier les détails relatifs à la désignation officielle et à l'autorité en place pour ainsi révéler à quel point les décisions relatives à la conservation sont influencées par l'histoire et par la culture, mais aussi par l'interaction entre institutions officielles, coutumières et celles relatives à un contexte spécifique. En matière de gouvernance, il n'est pas simplement question de qui détient l'autorité *de jure*, mais aussi de qui prend les décisions *de facto*, et comment ces décisions sont prises. Il est utile de porter une attention particulière aux questions clés introduites par la définition de l'UICN.

Conservation

La Stratégie mondiale de la conservation (PNUE et al., 1980:1) stipule que la conservation prend en compte la « préservation, l'entretien, l'utilisation durable, la restauration et l'amélioration du milieu naturel ». La préservation ou la protection désigne un effort conscient pour éviter ou limiter les dommages à la capacité de la nature à s'autorégénérer. L'utilisation durable implique de maintenir les ressources naturelles tout en les utilisant au profit des générations présentes et futures. La restauration et l'amélioration, quant à elles, tentent de rétablir les écosystèmes dégradés et de les amener à des conditions plus saines et durables, par exemple, reboiser des espaces en utilisant des espèces locales indigènes ou améliorer des habitats pour une meilleure résilience et authenticité. Dans chaque site, la conservation comprend généralement un ensemble d'activités visant à protéger, utiliser durablement ou restaurer la nature à des niveaux divers selon la situation, les perceptions et les objectifs de la direction. L'ordre des priorités de ces diverses activités est à débattre, et la manière de conduire et régler ce débat caractérise la qualité du régime de gouvernance.

Consacré

Dans la définition de l'UICN, le terme « consacré » est important : la conservation de la nature doit non seulement être un objectif voulu, et même être l'objectif principal de toute aire protégée – elle doit en effet prévaloir en cas de conflit avec d'autres objectifs tout aussi légitimes. Cette exigence de la définition des aires protégées exclut les zones qui participent à la conservation, mais dont cela n'est pas l'objectif principal. Par exemple, les zones interdites réservées à la sécurité nationale, les paysages gérés pour attirer des touristes, ou encore les forêts préservées sur des terres ancestrales sacrées ou des lieux de rituels. À terme, certains de ces espaces peuvent explicitement ou principalement être dédiés à la conservation, et donc être considérés comme des aires protégées selon la définition de l'UICN. Mais

cela ne sera pas le cas de tous et il est important que la contribution de ces espaces qui ne sont pas des aires protégées – si on peut raisonnablement les considérer comme durables – soit reconnue et encouragée (étude de cas 7.4). L'expression « conservation volontaire » traduit l'idée selon laquelle la conservation peut être un résultat souhaité de la gouvernance en tant qu'objectif principal, mais aussi le résultat d'un objectif secondaire, implicite ou non consciemment recherché. Dans d'autres cas, lorsque la conservation est une conséquence pleinement involontaire de la gestion de la nature, l'expression « conservation secondaire » est plus appropriée.

Reconnu

La reconnaissance des aires protégées se fait à plusieurs niveaux : international, national et local. La définition officielle de l'UICN et les catégories de gestion et formes de gouvernance associées sont internationalement reconnues et constituent des points de repère pour la reconnaissance et la comparaison. Selon l'article 2 de la CDB, une zone protégée est une « zone géographiquement délimitée qui est désignée, ou réglementée, et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation » (CDB, 1992:2). La définition de l'UICN, qui n'est certes pas identique, mais est compatible avec celle de la CDB (Dudley, 2008), spécifie que la reconnaissance peut être obtenue par des moyens légaux « ou autres ». Ceci sous-entend surtout qu'une mesure par aire ou territoire qui n'est pas reconnue officiellement, mais qui l'est dans les faits (par coutume ou par la volonté du propriétaire par exemple), peut être « reconnue au niveau international » comme une aire protégée, même si elle n'est pas reconnue ou listée comme telle dans son pays. En revanche, au niveau national, la législation et la politique sont généralement les seuls moyens de reconnaissance acceptés. De plus, il existe différentes définitions, ressources et règles s'appliquant aux aires protégées dans chaque pays, et une partie seulement de ces définitions est compatible avec celles de l'UICN et de la CDB. Ainsi, une mesure par zone reconnue par un pays donné et listé comme « aire protégée » n'est pas forcément reconnue comme telle au niveau international. Ces niveaux de complexité sont illustrés conjointement avec le concept « d'aire conservée » dans le tableau 7.3.

Aires conservées

Comme évoqué précédemment, selon l'UICN, des mesures par zone dans un paysage terrestre ou marin sont considérées comme des aires protégées uniquement si elles sont reconnues et dédiées à la conservation de la nature à long terme. Mais, au niveau local, un autre aspect est à prendre en compte : la conservation *de facto*.

Que pouvons-nous observer au niveau du terrain, de l'eau et de la ressource naturelle ? Peut-on parler de conservation ? Peut-on percevoir une tendance favorable à la conservation ? Nous utilisons ici le terme « d'aire conservée » pour décrire des mesures par zone qui, indépendamment de la reconnaissance et de la consécration, et parfois même des pratiques de gestion explicites et délibérées, mènent à la conservation *de facto* et/ou à une tendance favorable à la conservation viable à long terme. Selon cette définition, les aires conservées et les aires protégées (telles qu'elles sont définies par l'UICN, mais aussi par les gouvernements à travers le monde) ont des points communs, mais elles ne sont pas identiques. Par exemple, certaines mesures par zone sont définies nationalement comme des aires protégées, mais elles ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs de conservation de la nature (il s'agit d'aires protégées, mais pas d'aires conservées, et pour les décrire, certains emploient le terme péjoratif de « parcs de papier », *paper parks* en anglais). D'autres sont des aires conservées, mais pas protégées (elles ne répondent pas à la définition UICN, ou à celle du pays concerné, ou les deux), ou encore, même si elles répondent à une telle définition, les populations concernées ne souhaitent simplement pas qu'elles soient reconnues comme des aires protégées.

Les aires conservées qui ne sont pas des aires protégées selon un pays en particulier (pas reconnues selon la législation ou la politique en vigueur) peuvent être reconnues localement par la loi coutumière (c'est-à-dire, par des peuples autochtones et des communautés locales) ou par la volonté de leurs propriétaires. La chasse commerciale conçue pour être durable, des systèmes agricoles et des bassins bien gérés, des mangroves communautaires restaurées, ou encore des zones militaires interdites d'accès sont quelques exemples d'aires où la biodiversité peut être florissante, et ce indépendamment de leur reconnaissance ou de leur consécration juridique et politique au niveau national. Parmi les pratiques évoquées ci-dessus, celles qui sont décrites comme étant des initiatives de conservation volontaire pourraient correspondre à la définition UICN des aires protégées. Mais pour d'autres, en particulier lorsqu'il s'agit de conservation secondaire ou de négligence passive, cela ne sera évidemment pas le cas. Avec cela à l'esprit, il est possible de dresser un bilan approximatif de la situation, comme dans la figure 7.1, où les aires conservées couvrent une surface terrestre, d'eau douce et de mer plus étendue que les aires protégées (selon les définitions nationales et internationales). La figure montre également les similitudes importantes, mais pas totales, entre les deux types d'aires.

Figure 7.1 Superposition incomplète entre aires conservées et aires protégées

« Autres mesures de conservation efficaces par zone » et l'objectif 11 d'Aichi fixé par la CDB

Le concept d'aire conservée ou de conservation *de facto* a gagné en importance depuis que les parties prenantes de la CDB utilisent l'expression « autres mesures de conservation efficaces par zone » (AMCEZ). Le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 (CBD, 2011) a défini 20 objectifs à atteindre par l'ensemble des 193 pays parties d'ici 2020. L'objectif 11 concerne les mesures de conservation par zone et stipule que d'ici 2020, 17 % des aires terrestres et eaux intérieures, et 10 % des zones côtières et maritimes seront conservées au moyen de systèmes « d'aires protégées et d'autres mesures de conservation efficaces par zone » (CBD, 2011:3).

Alors que le terme « autres » indique que ces mesures ne sont pas des aires protégées (pour l'UICN et/ou pour le pays en question), les termes « efficace » et « par zone » nous rappellent les aires conservées définies précédemment. Dans l'interprétation la plus simple et la plus directe, les AMCEZ sont donc un « espace géographique clairement défini afin de favoriser la conservation *de facto* et à long terme de la nature, des services écosystémiques et des valeurs culturelles, indépendamment d'une reconnaissance ou d'un engagement spécifique ». En ce sens, les AMCEZ prennent tout d'abord en compte les aires bien conservées à ce jour et qui pourraient raisonnablement le rester à long terme, et qui ne sont pas reconnues, au niveau national ou international, comme des aires protégées (tableau 7.3). Quant à la définition UICN, en particulier, les aires conservées prendraient en compte les mesures par zones de conservation volontaire secondaire et de conservation auxiliaire avec l'attente raisonnable que ces tendances soient maintenues sur le long terme.

Tableau 7.3 Combinaisons possibles de reconnaissance nationale et internationale d'aires conservées (conservation de facto)

Aires conservées (aires conservées <i>de facto</i> , avec un espoir raisonnable que la conservation soit maintenue sur le long terme)	Reconnue comme aire protégée selon la définition internationale (UICN/CDB)	Non reconnue comme aire protégée selon la définition internationale (UICN/CDB)
Reconnue comme aire protégée par la législation nationale et/ou la politique en vigueur	La zone est une aire protégée dans le pays en question et au niveau international	La zone est une aire protégée dans le pays en question, mais pas au niveau international où elle <i>pourrait</i> être considérée une mesure de conservation efficace par zone
Non reconnue comme une aire protégée par la législation nationale et/ou la politique en vigueur	La zone est une aire protégée au niveau international, mais pas dans le pays en question, où elle <i>pourrait</i> être considérée comme une mesure de conservation efficace par zone	La zone n'est pas considérée comme une aire protégée, elle <i>pourrait</i> être considérée comme une mesure de conservation efficace par zone

Lorsque d'un pays réexamine son système d'aires protégées afin de présenter à la CDB ses progrès vers l'objectif 11, il serait important de procéder à des études de cas spécifiques incluant l'analyse de leur contexte, de leur histoire et des progrès réalisés. Il faut également aborder, avec l'esprit ouvert, les espaces qui ne sont pas considérés comme des aires protégées, mais dont la gouvernance favorise la conservation de la nature. Les règles générales suivantes peuvent être proposées :

- les dispositifs répondant à la définition de l'UICN d'une aire protégée, mais qui ne sont pas reconnus comme faisant partie intégrante du système national, sont considérés comme des AMCEZ (et une discussion peut être ouverte afin de déterminer si le label aire protégée peut être applicable, s'il est approprié et souhaité) ;
- en ce qui concerne les dispositifs ne répondant pas à la définition de l'UICN d'une aire protégée, des discussions peuvent être ouvertes pour déterminer s'ils peuvent assurer des objectifs de conservation à long terme, et s'ils souhaitent être inclus aux rapports nationaux en tant qu'AMCEZ ; ils seront considérés comme tels à condition de faire preuve d'assurance et de détermination. Dans le cas contraire, ils ne seront pas considérés comme tels.

Le point important à prendre en compte ici est que les contributions à la conservation par des dispositifs de gouvernance jugés inhabituels par certains ne devraient pas être ignorées, mais devraient au contraire être reconnues et protégées. Et si un État comptabilise un ensemble d'AMCEZ dans le cadre de ses rapports sur l'objectif 11 d'Aichi, quelles sont ses obligations morales et légales (selon la CDB) pour soutenir, renforcer, respecter et défendre ces espaces ? Ceci devrait être précisé avant qu'un pays n'obtienne le droit d'inclure ses AMCEZ dans l'objectif 11 d'Aichi.

Gouvernance des aires protégées et conservées

N'étant pas officiellement considérées comme des aires protégées, les aires conservées disposent généralement d'un plus faible niveau de protection légale et de soutien de la part des programmes gouvernementaux, et font face à des menaces plus importantes que les aires protégées – leurs terrains sont en effet plus à même d'être réappropriés et destinés à de nouvelles utilisations. Pour certains, les aires conservées sont des terres inexploitées et non-gérées, soit le lieu idéal pour développer des industries extractives, des monocultures à grande échelle ou des infrastructures majeures. Plus encore que pour les milieux terrestres, certains pensent qu'il n'y a pas de forme de gestion en place dans les zones côtières et marines conservées par une gouvernance coutumière, ce qui les rend donc vulnérables à des exploitations non durables par des personnes extérieures. Comment ces aires conservées peuvent-elles être mieux reconnues et respectées ? La « gouvernance » peut-elle aider ? En effet, la gouvernance peut aider, et pour comprendre comment, nous allons maintenant expliquer comment la gouvernance des aires protégées a été définie et introduite dans le domaine de la conservation au début des années 2000.

En 2003, l'Institut sur la gouvernance du Canada a proposé la définition suivante de gouvernance des aires protégées : « les interactions entre structures, processus et traditions qui déterminent qui détient le pouvoir et les responsabilités, qui prend les décisions et comment les citoyens et autres parties prenantes se font entendre » (Graham et al., 2003:2). Cette définition est élégante, certes, mais elle donne très peu de paramètres et d'indicateurs permettant d'analyser et d'évaluer le phénomène, des paramètres qui seraient pourtant utiles.

Encadré 7.1 Détenteurs de droits et parties prenantes

Dans le contexte des aires protégées et aires conservées, les détenteurs de droits sont les acteurs socialement pourvus de droits légaux et coutumiers en relation avec le territoire, l'eau et les ressources naturelles. Les parties prenantes ont des intérêts directs ou indirects et des préoccupations à l'égard de ces éléments, mais n'ont pas nécessairement de droits légalement ou socialement reconnus sur ces éléments.

Encadré 7.2 Instruments et pouvoirs

Les acteurs clés utilisent divers instruments et pouvoirs pour exercer leur autorité sur les aires protégées et leur responsabilité envers elles. Pour les aires protégées officielles, les instruments essentiels sont les lois et les accords, souvent soutenus par les conventions et accords internationaux, les normes de bonnes pratiques et le soutien financier de la part de ministères nationaux et éventuellement d'organismes internationaux. Des mesures incitatives financières peuvent intervenir, ainsi que des initiatives à long terme, notamment l'éducation, la recherche et les programmes de formation, le conseil technique, le personnel et les agents déployés sur le terrain et les processus de conformité. Les aires protégées officielles sont souvent démarquées et surveillées, et elles ont un plan de gestion, un personnel dédié, un budget, un système d'information géographique fonctionnel et un protocole de suivi et d'évaluation. Mais dans les aires conservées, les lois coutumières et les normes sociales entrent souvent en jeu, tout comme les mécanismes financiers et les pouvoirs lorsque des organisations non gouvernementales (ONG), des individus, des communautés ou des corporations achètent des territoires et des ressources dans le but de les conserver, ou lorsqu'ils les conservent effectivement pour en tirer des moyens de subsistance, des avantages économiques ou de la visibilité dans un secteur donné. Des barrières physiques et une surveillance active sont également utilisées, ainsi que des règles intériorisées par des convictions spirituelles et culturelles ou des pressions sociales auxquelles il faut se conformer. Les aires protégées et conservées sont généralement gouvernées par une combinaison de différents instruments et pouvoirs, stratégiquement appliqués à différents niveaux par différents acteurs et organismes.

Une base pratique permettant d'aborder la question de la gouvernance est de considérer les acteurs clés impliqués dans la prise de décision, qu'ils soient gouvernementaux ou non. Les acteurs importants sont ceux dotés d'un mandat national (par exemple, une agence dont la responsabilité découle d'un décret ministériel), ceux disposant de droits juridiques (par exemple de propriété, de location ou de concession), ou encore ceux disposant de droits coutumiers (tels que l'usage traditionnel, la communion ancestrale, la résidence continue) se rapportant au territoire, à l'eau et aux ressources naturelles. D'autres acteurs peuvent également avoir un intérêt et des préoccupations légitimes (par exemple, ils souhaitent mettre en œuvre une entreprise touristique, ou bien ils sont impliqués dans la recherche scientifique) et semblent être disposés à prendre soin de la nature. Dans ce chapitre, nous nous référons à eux respectivement par les termes de « détenteurs de droits » et « parties prenantes » (encadré 7.1).

Une classification plus détaillée distingue les différents types d'instruments et de pouvoirs (régulateurs, financiers ou liés à la connaissance ou à la contrainte par exemple – encadré 7.2) exercés par les acteurs clés lorsque ceux-ci prennent des décisions et les mettent en œuvre. Enfin, il est important de prendre en compte le niveau de prise de décision et de mise en œuvre (par exemple au niveau local, au niveau de l'écosystème, au niveau national, transfrontalier ou international).

Par souci de simplicité, l'UICN a d'abord choisi d'aborder le concept de gouvernance relatif aux aires protégées, en se concentrant sur deux paramètres principaux : la diversité et la qualité de la gouvernance. Actuellement, l'UICN en explore un troisième : la vitalité de la gouvernance que nous décrirons plus tard. Alors que les deux premiers paramètres étaient initialement définis et traités en lien avec les aires protégées uniquement, nous élargissons ici la réflexion et nous intéressons aux trois paramètres dans le cadre des aires protégées, mais aussi des aires conservées.

En outre, en ce qui concerne la diversité de gouvernance des aires protégées, l'UICN opère une stricte distinction sur la base des acteurs clés impliqués dans le ou les actes constitutifs primaires ou principaux. Décrite dans la littérature spécialisée (Eagles, 2009 ; Paterson, 2010, 2011), cette distinction ne serait pas représentative de la réalité bien plus complexe. Alors que cette critique mérite d'être prise en compte, un nombre bien plus important et complexe de formes de gouvernances rendrait la classification plus lourde, et il n'est pas certain que ceci permettrait de mieux appréhender le phénomène.

Étude de cas 7.5 Gestion déléguée d'aires protégées sous gouvernance par le gouvernement : le parc national de Retezat

La Roumanie a adopté une approche déléguée pour toutes ses aires protégées. Le ministère de l'Environnement établit en effet des contrats de gestion pour chacune d'entre elles avec l'Administration nationale des forêts, des ONG, des universités, des conseils municipaux et même avec des particuliers. La délégation ne s'accompagne pas de ressources, et il n'existe pas de coordination et de suivi formels, ce qui rend cette approche moins efficace qu'elle pourrait l'être. Pour le Parc national Retezat, la gestion est déléguée à l'Administration nationale des forêts, mais ce parc est aussi pionnier dans la mise en place de conseils consultatifs, c'est-à-dire, de plateformes pour les parties prenantes clés servant à coordonner et discuter de toutes les décisions de gestion importantes.

Source : Stanciu and Ioniță (2013)

Parc national Retezat, Roumanie

Source : Andreas Beckmann

Encadré 7.3 Gouvernance transfrontalière pour la conservation

La conservation transfrontalière offre des possibilités de promouvoir la conservation de la nature, les services écosystémiques et les valeurs culturelles, tout en encourageant la paix et la coopération entre nations. Les aires transfrontières de conservation sont très diverses et leur gouvernance est généralement complexe, allant d'accords officiels entre gouvernements à des initiatives populaires informelles dans la société civile. Les parties peuvent inclure des instances gouvernementales, des propriétaires privés, des ONG, des populations autochtones et des communautés locales. La gouvernance est toujours « partagée », mais peut impliquer différents niveaux de coopération, allant d'une intervention étatique minimale à une intervention formelle dans les prises de décision. Les approches informelles sont souvent efficaces, étant donné qu'elles tirent profit des connaissances locales, et qu'elles ont une légitimité locale et sont mises en œuvre plus simplement.

L'efficacité de la gouvernance transfrontalière peut faire face à de nombreux obstacles. L'indifférence politique est l'obstacle le plus répandu, et conduit à un engagement étatique inapproprié ou peu fiable. D'autres obstacles incluent l'absence de ressources financières adéquates : une faible compatibilité entre les systèmes législatifs et

politiques dans les pays en question, un manque de précision concernant l'autorité et la responsabilité entre les différentes institutions, l'insuffisance des capacités entre différents partenaires, les barrières linguistiques, les différences culturelles menant à des quiproquos et des tensions politiques entre pays.

Il n'existe pas de modèle unique pour la gouvernance de la conservation transfrontalière – chaque dispositif doit être conçu et administré de manière à répondre aux besoins et intérêts uniques de la région en question. Les paramètres sont généralement dynamiques, évoluant sur la base de la négociation et de l'adaptabilité. Les dispositifs de gouvernance les plus efficaces sont vraiment collaboratifs, nichés à différents niveaux et adaptatifs. Sans collaboration en matière de gouvernance et de gestion, l'aire transfrontalière de conservation ne peut être fonctionnelle. Et sans processus de gestion et d'évaluation continues, la gestion ne peut être adaptative. Une gouvernance appropriée doit être adaptée à son contexte et peut inclure des dispositions formelles ou informelles, des réseaux, des partenariats ou des institutions dédiées (IUCN WCPA, 2013).

— Adapté de Maja Vasilijevic
(Communication personnelle, 2014)

Différentes formes de gouvernance

Pour l'UICN, la diversité de gouvernance des aires protégées est caractérisée par les acteurs clés chargés de prendre les principales décisions affectant les aires en question. Mais avec tant de décisions à prendre,

comment déterminer celle étant la plus importante ? Par exemple, est-ce que le fait de « formellement établir l'aire protégée » est aussi important que « d'approuver le plan de répartition en zones » ? En règle générale, nous nous référons aux acteurs responsables de l'acte constitutif de l'aire protégée ou conservée, et/ou à la meilleure réponse à la question suivante : qui pourrait décider, aujourd'hui,

Étude de cas 7.6 Élaborer des décisions complexes pour la Réserve marine des Galápagos

Une loi promulguée par le gouvernement de l'Équateur en 1998 a convenu de la création d'un Conseil de gestion participatif (CGP) constitué de cinq membres. Le conseil n'a pas été doté d'un pouvoir décisionnel, mais les propositions techniques acceptées par consensus dans le CGP avaient un poids social important au niveau supérieur de l'autorité ministérielle, où les propositions devraient être approuvées et étaient pratiquement toujours approuvées sans modification. Curieusement, un conseil participatif a permis la négociation d'accords difficiles, et résolu des questions qui semblaient impossibles à résoudre dans des discussions en tête à tête avec les parties individuelles, telles que les questions relatives aux zones de pêche interdites s'étendant sur 30 % des aires côtières de l'archipel, ou encore celles relatives aux calendriers de pêche.

Source : Bravo and Heylings (2002)

Prise de décision dans la Réserve marine des Galápagos, Équateur

Source : Grazia Borrini-Feyerabend

d'annuler le régime de protection ou de conservation (c'est-à-dire, le déclassement ou la délégitimisation des pratiques de conservation) de l'aire concernée ? La réponse nous oriente vers l'une des quatre principales formes de gouvernance :

1. La gouvernance par le gouvernement (à différents niveaux) ;
2. La gouvernance par différents détenteurs de droits et de parties prenantes (gouvernance partagée) ;
3. La gouvernance par des particuliers ou des organisations ;
4. La gouvernance par des peuples autochtones et/ou des communautés locales.

Avec la catégorie de gestion, le type de gouvernance est une caractéristique clé des aires protégées. Cette diversité est représentée graphiquement dans la matrice UICN des aires protégées (encadré 7.5) éditée par Borrini-Feyerabend et al. (2013) sur la base du travail de Dudley (2008). Évidemment, les questions relatives au régime foncier et coutumier (qui détient les droits légaux et coutumiers sur la terre et les ressources ?) sont importantes pour déterminer le type de gouvernance, mais elles ne sont pas les uniques facteurs à prendre en considération. Au contraire, on observe différents régimes fonciers sous toutes les formes de gouvernance, à travers une variété d'instruments tels que la délégation officielle, le bail et l'entente. Comme indiqué dans les Lignes directrices pour la législation des aires protégées : « Le régime foncier est distinct de la gouvernance, mais il est important d'en tenir compte lorsqu'il s'agit d'envisager les approches de gouvernance les mieux adaptées à un site en particulier » (Lausche et Burhenne, 2001:126).

Type A. Gouvernance par le gouvernement

Dans ce type de gouvernance, un ou plusieurs organes gouvernementaux (un ministère, une agence de gestion d'aire protégée rendant directement compte au gouvernement ou un organisme régional ou municipal, par exemple) détiennent l'autorité et la responsabilité de la gestion de l'aire protégée en déterminant les objectifs de conservation (comme ceux permettant de distinguer les catégories de l'UICN) et en développant et en appliquant le plan de gestion. Souvent, l'État ou le gouvernement fédéral est propriétaire des terres, de l'eau et des ressources naturelles, mais cela n'est pas toujours le cas et l'aire protégée peut inclure des terres, des eaux et des ressources qui sont la propriété par droit civil ou coutumier de particuliers ou d'entreprises, de communautés locales ou de populations autochtones, ou encore, qui tombent sous des régimes de droits multiples.

Les États peuvent également être responsables d'aires conservées comme des réserves militaires où la conservation est *de facto* secondaire. Avec la décentralisation administrative, les gouvernements sous-nationaux et municipaux ont pris une place prédominante dans la déclaration et la gestion des aires protégées. Dans certains cas, le gouvernement compétent détient le contrôle général et prend les décisions importantes, mais délègue la planification et/ou la gestion quotidienne de l'aire protégée à d'autres acteurs tels que des ONG, des opérateurs privés ou des communautés (étude de cas 7.5). Dans un cadre légal et un système de gouvernance national, il peut y avoir ou non une obligation légale d'informer ou de consulter les détenteurs de droits et acteurs locaux avant d'établir une

Étude de cas 7.7 Réserve de rhinocéros du Zululand

La Réserve de rhinocéros du Zululand a été créée en 2004 par un partenariat de 17 propriétaires. Ces derniers ont ôté les barrières se trouvant sur leurs terrains respectifs pour créer une réserve à destination de cette espèce en voie de disparition. Située dans le nord du Zululand dans la province du KwaZulu-Natal, en Afrique du Sud, l'aire inclut une savane arbustive, une savane épineuse ainsi que des forêts le long des cours d'eau. La réserve compte plus de 70 mammifères et abrite une diversité exceptionnelle d'oiseaux. Le projet du Fonds mondial pour la nature (WWF) visant à étendre l'aire de répartition du rhinocéros noir (Black Rhino Range Expansion Project) a conduit à la

formation de cette réserve, qui a été choisie pour la mise en liberté du mammifère provenant d'autres aires protégées sud-africaines. La réserve a mobilisé des ressources considérables dans le suivi et la protection des rhinocéros, et cette nouvelle population se reproduit bien. En avril 2009, la réserve a obtenu le statut de Réserve naturelle en vertu de la loi relative aux aires protégées datant de 2003 (*Protected Areas Act 57*), ce qui signifie qu'elle contribue officiellement aux objectifs d'aires protégées provinciales.

— Sue Stolton

Encadré 7.4 Que sont les « communautés locales » et les « populations autochtones » ?

Une communauté locale est un groupe d'individus partageant un territoire, et impliqué dans différents aspects liés à des moyens de subsistance, comme la gestion des ressources naturelles considérées comme un « bien commun », le développement de technologies et de pratiques productives, et la production de savoirs et de culture. Nous parlons de communauté locale lorsque les membres sont susceptibles de se rencontrer en tête à tête et/ou de s'influencer mutuellement dans leur vie quotidienne, qu'ils soient établis de façon permanente ou qu'ils soient mobiles. L'identité d'une communauté et ses caractéristiques culturelles sont souvent partagées, bien que différents groupes ethniques puissent vivre dans la même communauté. Une communauté locale ne peut être identifiée comme telle que par ses membres. Alors que la plupart des individus ont une compréhension intuitive du sens de communauté locale, l'expression « population autochtone » est souvent incomprise. La Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) définit les populations autochtones comme étant des « peuples tribaux dans les pays

indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale » et ceux qui sont « considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles. » (ILO 1989) L'identification comme peuple autochtone ou tribal est un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels les dispositions de la convention s'appliquent. Sur la base de la Convention 169 de l'OIT, un grand pas a été fait en 2007 avec la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

Population autochtone nomade Qasqai en Iran

Source : CENESTA

Étude de cas 7.8 Des APAC marines et côtières nombreuses et bien gérées

Au Japon, le gouvernement a assigné l'accès exclusif aux ressources de la pêche côtière aux associations coopératives de pêcheurs. Les associations obtiennent la licence appropriée, et établissent des règles collectives pour l'exploitation des ressources, y compris des quotas et des zones interdites à la pêche. Cela a permis la création de plus de 1 000 zones réglementées pour la pêche, soumises à des règles convenues localement et possédant tous les attributs d'APAC ; ces zones sont localement appelées sato-umi. Beaucoup d'entre elles incluent des zones où l'interdiction de la pêche est bien respectée, parfois limitées en fonction des saisons, et les deux tiers bénéficient d'une certaine forme de reconnaissance gouvernementale.

En partant de l'expérience japonaise, il semble que les règles que s'imposent les pêcheurs sont efficaces en termes de surveillance, d'application et de respect, et cela est vrai même lorsque les règles ne sont appliquées qu'à des délais prescrits. Des scientifiques et des États soutiennent les APAC marines locales en apportant des données scientifiques et en aidant à obtenir un consensus entre pêcheurs concernant les règles collectives les plus appropriées. – Shinichiro Kakuma et Nobuyuki Yagi

— Shinichiro Kakuma and Nobuyuki Yagi

Restauration de l'habitat côtier à Mikayo, Préfecture d'Iwate, Japon

Source : Satoshi Yoshinaga

aire protégée et/ou prendre et appliquer les décisions de gestion. Les mesures de responsabilité publique varient aussi d'un pays à un autre.

Type B. Gouvernance partagée

La gouvernance partagée se base sur des mécanismes institutionnels et des processus par lesquels l'autorité et la responsabilité sont partagées entre deux ou plusieurs acteurs. Ce modèle est largement utilisé et de nombreux pays l'ont mis en place en adoptant des lois spécifiques, des politiques et des dispositifs administratifs. Dans le cas des aires conservées, des institutions coutumières ont élaboré des modèles et des processus spécifiques à travers le monde. Différentes nuances ou sous-types de gouvernance partagée peuvent être identifiées (Borrini-Feyerabend et al., 2004). Dans le cas de la « gouvernance collaborative », le pouvoir décisionnel officiel, la responsabilité et la redevabilité restent entre les mains d'un seul et même organisme (par exemple, un organe national gouvernemental), mais il est requis par la loi ou la politique en vigueur que l'organisme collabore avec les autres acteurs. Cette collaboration peut aller de la simple consultation avec les autres parties à la création d'un organisme comprenant des représentants de différentes parties, qui développe et approuve les propositions techniques qui seront ultérieurement débattues. Dans une « gouvernance commune », l'autorité décisionnelle, la responsabilité et la redevabilité sont officiellement partagées, et les différents acteurs ont droit à un ou

plusieurs sièges au sein du conseil d'administration. Cela peut aussi être stipulé dans un accord exposant comment les différentes autorités interagissent. Plusieurs acteurs devant être impliqués, une certaine forme de gouvernance partagée convient particulièrement à la conservation transfrontalière (Sandwith et al. 2001 ; voir aussi encadré 7.3).

La gouvernance partagée reflète la diversité des droits interconnectés qui sont détenus et acceptés dans les sociétés démocratiques, sur la base desquels les différents acteurs reconnaissent leur légitimité mutuelle et leur capacité à représenter leurs circonscriptions (étude de cas 7.6). Les représentants sont généralement des experts de confiance, des leaders d'opinion, des responsables opérationnels ou encore des politiciens élus. Il peut être spécifié que le processus décisionnel doit être entièrement transparent, auquel cas les débats doivent être ouverts à l'examen public, ce qui implique que la responsabilisation aura tendance à s'améliorer. L'inconvénient est que les débats ouverts ont tendance à polariser les prises de position et à favoriser le populisme. Les modalités de prises de décision sont un élément essentiel au bon fonctionnement de ce type de gouvernance.

Étude de cas 7.9 Reconnaître et renforcer les formes traditionnelles de respect et de soin

L'archipel Bijagos en Guinée-Bissau est conservé *de facto* par ses habitants depuis de très nombreuses années. Certaines îles en particulier sont maintenues dans un état vierge, étant donné qu'elles ne pouvaient être visitées qu'une fois par an pour des pratiques rituelles. Dans les années 1990, certaines de ces îles ont été reconnues comme étant les zones de nidification les plus importantes pour la tortue verte marine (*Chelonia mydas*) et autres espèces de tortues marines du côté atlantique du continent africain. Cela a permis la reconnaissance des îles comme formant le Parc national João Vieira-Poilão,

offert comme un « présent à la Terre » en 2001. Le respect local a été renforcé par cette déclaration, tout aurait donc bien dû se passer. Cependant, les pêcheurs locaux sont contrariés par le fait qu'ils ne sont plus autorisés à pêcher dans une vaste zone autour du parc, où la pêche sportive est autorisée grâce à un permis délivré par l'État. En théorie, la légitimité sociale et les mesures légales vont dans le même sens, mais en pratique, il existe des conflits en raison des différentes interprétations de ce que cela implique. La relation entre fonctionnaires, résidents locaux et étrangers aisés n'est pas toujours simple.

Pêcheurs à João Vieira-Poilão en Guinée-Bissau

Source : Helling & Van Ingen

Type C. Gouvernance par des acteurs privés

La gouvernance privée remonte relativement loin dans l'histoire. En effet, les monarques et les aristocrates à travers le monde préservent des terrains pour leur usage personnel ou pour le simple privilège de pouvoir chasser des animaux sauvages. De telles réserves privées présentaient des avantages de conservation secondaires importants. Aujourd'hui, la propriété privée est toujours une force extrêmement puissante en termes de conservation. Par exemple, de nombreuses ONG de conservation achètent, louent ou gèrent des territoires spécifiquement pour la conservation. Parfois, des philanthropes leur offrent ces territoires à cette même fin. Des propriétaires terriens poursuivent les objectifs de conservation poussés par un sentiment de respect envers le territoire ou par leur désir de maintenir sa beauté et sa valeur écologique. Des personnes morales sont aussi impliquées à travers des politiques de responsabilité

sociale ou encore des initiatives de compensation pour la biodiversité. Les fonctions utilitaires, par exemple, tirer des bénéfices de l'écotourisme ou réduire les prélèvements et les taxes, peuvent être des incitations supplémentaires, voire l'objectif principal. Dans tous les cas, sous la gouvernance privée, l'autorité de gestion du territoire et des ressources naturelles reste entre les mains du propriétaire, qui détermine les objectifs de conservation et les règles à suivre.

Une aire conservée de manière privée est une parcelle de terrain détenue par des individus, des corporations ou des ONG, et elle est conservée *de facto*. Lorsque le terrain et les ressources sont aussi dédiés à la conservation et reconnus comme tels, par exemple, par un gouvernement national ou un organisme international, on peut parler d'aire protégée privée selon la définition de l'UICN. Dans les aires protégées privées, la conservation peut être peu visible et la responsabilité envers la société peut être limitée. La reconnaissance officielle de la valeur du

Le paysage bioculturel et site du patrimoine mondial comprend des APAC et un parc national

Source : Ashish Kothari

domaine de conservation peut, cependant, être convenue avec les gouvernements nationaux sous nombre de procédures législatives ou politiques nationales. Dans de tels cas, la visibilité et la responsabilité peuvent être négociées comme faisant partie de la reconnaissance nationale « d'aires protégées privées » ou d'autres formes d'accords de conservation (Mitchell et Brown, 1998). Ces accords peuvent restreindre la liberté des propriétaires de terrain, qui acceptent volontairement certaines obligations en échange de reconnaissance sociale et/ou économique spécifique. À de rares occasions, une aire protégée privée est établie par l'abandon volontaire de droits de gestion à cause de restrictions légales (Dudley, 2008). La figure 7.2 représente graphiquement des aires conservées privées comme un sous-ensemble de toutes les aires de conservation, et avec une superposition partielle sur les aires protégées (reconnue par l'UICN et à un niveau national). Un cas qui n'est pas illustré, mais tout aussi probable est celui des aires protégées privées qui ne conservent pas la nature *de facto*, et ne rentrent donc pas dans le cadre « d'aires conservées ».

Un intérêt grandissant pour la conservation à l'échelle du paysage a poussé de nombreux groupes privés de propriétaires à créer des aires de conservations collaboratives, gérant ainsi ensemble de larges unités de conservation (étude de cas 7.7). Alors que la propriété individuelle est maintenue, dans les faits, les propriétés privées sont gérées comme une entité unique ; les propriétaires sont tous redevables les uns envers les autres et appliquent les mêmes plans de gestion pour

atteindre des objectifs communs de conservation. Les aires de conservation ou aires protégées privées peuvent également aborder le problème de la responsabilité/redevabilité en formant des alliances et des associations dont les membres doivent adhérer à des directives de bonnes pratiques. Ces associations sont reconnues pour leur implication dans une variété de programmes en matière d'éducation, de suivi, et de surveillance, pour n'en citer que quelques-uns.

Figure 7.2 Superposition incomplète entre aires conservées, aires protégées et aires conservées privées

Type D. Gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales

La gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales (encadré 7.4) est la forme la plus ancienne de gouvernance des territoires et des ressources naturelles, et est une pratique courante encore aujourd'hui. Elle s'applique à toutes les formes de « biens communs », c'est-à-dire le territoire, l'eau et les ressources naturelles gouvernées et gérées collectivement par une communauté de personnes établies ou nomades.

À travers le monde et pendant des milliers d'années, les communautés humaines ont développé une stratégie de subsistance, répondant aux opportunités et enjeux présents dans leurs environnements respectifs. Souvent, cela signifiait de s'adapter aux conditions écologiques locales, c'est-à-dire d'essayer d'utiliser, de gérer, de conserver et d'enrichir la nature, plutôt que de considérablement altérer ces conditions. De nombreuses cultures humaines ont d'ailleurs été créées autour de ce processus « d'ajustement », générant ainsi une précieuse diversité bioculturelle (Posey, 1999). La conservation intentionnelle de la biodiversité n'était probablement pas l'objectif principal de ces cultures, mais en poursuivant d'autres objectifs (la survie, la sécurité, la spiritualité ou la beauté, par exemple), elles ont réussi à conserver des écosystèmes, des espèces, et des valeurs relatives à l'écosystème.

La plupart des populations autochtones et de nombreuses communautés traditionnelles sont caractérisées par une relation très proche avec leurs territoires et leurs ressources naturelles, ce qui leur confère des avantages et des limitations uniques en tant qu'organe gouvernant des aires conservées et protégées. Généralement, elles défendent le droit collectif plutôt qu'individuel de leur territoire, de l'eau et des ressources naturelles. Une telle approche collective a tendance à maintenir l'intégrité d'un territoire, à prévenir la fragmentation écologique et à favoriser l'atteinte des objectifs à long terme – des éléments clés pour la conservation de la biodiversité. Les relations collectives sont davantage liées à l'identité qu'à la propriété et aux valeurs monétaires. Les droits collectifs établissent aussi une importante base pour le fonctionnement d'institutions communautaires, indispensables à la gouvernance saine et à la gestion durable dans le temps. Par ricochet, reconnaître le rôle de la conservation et la capacité des populations autochtones et des communautés locales peut aider à promouvoir la reconnaissance formelle de leurs droits coutumiers collectifs.

Un régime de gouvernance efficace doit comprendre un accord institutionnel pour la prise de décisions, et le développement de règles pour le territoire, l'eau et les ressources naturelles. Pour les populations autochtones et les communautés locales, les organisations coutumières et locales et les règles sont aussi diverses et complexes que les cultures. Le territoire par exemple, peut être possédé et géré de manière collective, mais des ressources particulières telles qu'un type d'arbre peuvent être possédées ou gérées individuellement ou par un clan. Différentes populations ou communautés autochtones peuvent être responsables d'une même aire à différentes périodes de l'année, ou de

différentes ressources au sein de cette aire. Des procédures spécifiques et/ou des rituels doivent parfois être respectés pour que les activités soient autorisées.

Au sens générique, et en respectant leur unicité et leur variabilité unique, les territoires et aires conservées par les populations autochtones et communautés locales sont aujourd'hui généralement désignés par l'acronyme « APAC » (Aires du patrimoine autochtone et communautaire, Dudley, 2008 ; Kothari et al., 2012). La conservation peut impliquer la protection ou l'entretien d'une aire dans son état naturel, la préservation d'un aspect naturel spécifique, l'usage restrictif d'espèces ou d'habitats, la formation et l'entretien de paysages terrestres et marins précieux, et l'utilisation durable et favorable à la biodiversité des ressources naturelles (Borrini-Feyerabend et al., 2010 ; étude de cas 7.8). Les APAC partagent trois caractéristiques essentielles :

- une population autochtone ou une communauté locale a une relation proche et profonde avec un site donné (territoire, aire ou habitat) ;
- la population ou la communauté sont des acteurs majeurs dans la prise de décision liée au site et possèdent *de facto* et/ou de jure la capacité de développer et de faire appliquer des règles ;
- les décisions et efforts de la population ou de la communauté mènent à la conservation de la biodiversité, des fonctions écologiques et valeurs culturelles associées, indépendamment des motivations primaires ou d'origine.

Parce qu'elles sont par définition des « aires conservées », les APAC ne représentent qu'une sous-partie de tous les territoires et aires gouvernées par des populations autochtones et communautés locales. Lorsque leurs institutions gouvernantes décident de se dédier explicitement à la conservation, et assurent une forme de continuité dans la gestion, l'UICN reconnaît que de telles APAC possèdent aussi les caractéristiques d'aires protégées. Pourtant, la plupart des APAC dans le monde ne sont pas reconnues pour leur valeur de conservation dans leurs propres pays, autrement dit, elles ne sont pas reconnues comme faisant partie d'un système national d'aires protégées (ce qui peut être souhaitable ou non), et ne sont pas non plus reconnues ni aidées pour les bénéfices qu'elles ont à offrir à toute la société. La figure 7.3 montre la superposition incomplète entre les APAC et les aires protégées, qui diffère si on considère les aires protégées reconnues par l'UICN ou par les gouvernements nationaux.

Figure 7.3 Superposition incomplète entre aires conservées, aires protégées et APAC

Types de gouvernance imbriquée et superposée

Dans certains cas, une aire protégée ou conservée caractérisée par un type de gouvernance donné peut être imbriquée dans un autre type, ou partiellement se superposer à lui. On peut citer comme exemple une grande aire protégée gouvernée par l'État contenant une réserve privée comme le Parc national de Repvosi en Finlande, ou encore une vallée considérée sacrée par une population autochtone, tel que le parc national de Sagarmatha (mont Everest) au Népal. Un autre exemple serait celui d'un territoire conservé par une population autochtone qui inclurait une zone humide d'importance internationale, tel que le site Ramsar de Kushk-e Zar (Namdan), cœur du territoire migratoire de la tribu Kuhl en Iran. Dans le premier cas, l'État n'a sûrement pas laissé d'autre choix à une communauté ou à un propriétaire privé que d'accepter l'imposition d'une aire protégée sur leur territoire. Trop souvent, cette stratégie s'est vue accompagnée de l'expulsion des habitants et gardiens du territoire, créant ainsi des situations tragiques de perte et de rancœur. Dans d'autres cas, les populations autochtones, les communautés locales et les propriétaires continuent de vivre au sein de l'aire protégée et d'apporter leurs contributions à la conservation en maintenant leurs propres pratiques de gouvernance et de gestion.

Le cas des APAC au sein d'aires protégées gouvernées par l'État est très répandu. Si l'APAC est maintenue sous gouvernance communautaire sans reconnaissance ou coordination de la part du gouvernement, le risque est que la gouvernance et les pratiques de gestion soient involontairement sapées ou délibérément supprimées et remplacées, générant ainsi des conflits entre gouvernements et communautés. Les tentatives du gouvernement de garantir son autorité peuvent être perçues comme une menace à l'intégrité de l'APAC, et les résidents locaux peuvent craindre la violation de leurs droits et de leur capacité à exercer leur responsabilité collective. Cependant, on observe par moment une reconnaissance mutuelle et une collaboration positive entre les organes de gouvernance d'aires protégées et les APAC, au profit de toutes les personnes impliquées.

Un gouvernement peut même adhérer à long terme à la vision d'un parc national gouverné en totalité par la communauté autochtone légitime (Farrier et Adams, 2011). Sur la base de l'examen de différents cas de superposition, il est recommandé que les autorités d'aires protégées reconnaissent et apprécient les APAC, qu'elles évitent d'interférer avec elles et qu'elles les soutiennent comme convenu mutuellement (Stevens et Pathak-Broome, 2014).

APAC ou non, une grande partie des aires protégées mondiales sont habitées par des populations autochtones et des communautés locales, ou du moins demeurent cruciales pour ces populations en raison des moyens de subsistance qui s'y trouvent et/ou des relations culturelles ou spirituelles qu'elles ont avec eux. Ces personnes et communautés sont parmi les plus concernées et mieux équipées pour conserver les territoires et ressources en question, pourvu que l'opportunité et les moyens nécessaires leur soient donnés (Ostrom et Nagendra, 2006 ; étude de cas 7.9). Le défi pour les organismes de conservation est de surmonter les pratiques passées et d'engager les populations dans la gouvernance au profit de leurs propres moyens de subsistance et de la conservation. Dans ce cadre, le Programme de travail sur les aires protégées de la CDB et l'UICN recommandent d'adopter et de soutenir une variété de formes de gouvernance dans les aires protégées et conservées (Borrini-Feyerabend et al., 2013). En ce sens, les imbrications et superpositions de différents types de gouvernance sont une opportunité pour la conservation, où les gouvernements et les sociétés dans leur ensemble peuvent plus simplement partager les contraintes et les bénéfices de la conservation.

Qualité de la gouvernance

Le Programme de travail sur les aires protégées de la CDB souligne le besoin de reconnaître et de soutenir différentes formes de gouvernance d'aires protégées, mais encourage aussi les parties prenantes à améliorer la qualité de la gouvernance de leurs aires protégées, indépendamment de leur forme. Établir des critères, des principes et des valeurs peut aider à orienter l'action. On peut s'inspirer d'un nombre de principes abordés par les Nations unies dans le cadre d'un travail sur les droits de l'homme et la promotion de l'implication publique dans la gouvernance environnementale lancée depuis la Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement en 1992 (CNUED, 1997, 1999, 2002).

Sur la base de ce travail, l'UICN a récemment publié un volume de directives pour les pays prêts à prendre part à l'évaluation de la gouvernance et des processus pour les systèmes d'aires protégées ou des sites individuels

Encadré 7.5 Systèmes d'aires protégées et matrice de l'UICN

Les catégories de gestion et types de gouvernance saisissent les caractéristiques importantes de n'importe quelle aire protégée et, comme elles sont indépendantes, elles peuvent être juxtaposées dans une matrice, créant ainsi un « espace d'options » permettant de visualiser leurs combinaisons possibles. La matrice UICN telle qu'elle a été éditée par l'auteur (figure 7.4) est particulièrement utile pour visualiser les combinaisons de catégories de gestion et de types de gouvernance existant dans le système d'aires protégées d'un État, et celles qui pourraient exister.

Par exemple, la matrice de l'UICN a permis de montrer qu'un système national pouvait inclure bien plus que les aires protégées par des instances gouvernementales seules, et pouvait être à l'origine de réformes pratiques dans les systèmes de conservation nationaux (Borrini-Feyerabend et Dudley, 2005). Curieusement, la matrice de l'UICN peut s'appliquer non seulement aux aires protégées, mais aussi aux aires conservées et autres zones qui entreraient, en pratique, dans le cadre des catégories de gestion de l'UICN.

Type de gouvernance Catégorie de gestion	A. Gouvernance par le gouvernement			B. Gouvernance partagée			C. Gouvernance privée			D. Gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales	
	Ministère national ou fédéral ou organisme responsable	Ministère ou organisme sous-national responsable	Gestion déléguée par le gouvernement (par ex. ONG)	Gouvernance transfrontalière	Gouvernance collaborative (différentes formes d'influence pluralistes)	Gouvernance conjointe (instance dirigeante multipartenaire)	Aires conservées établies et gérées par des propriétaires privés	... par des organisations à but non lucratif (par ex. des entreprises propriétaires)	... par des organisations à but lucratif (par ex. des entreprises propriétaires)	Aires protégées et conservées appartenant à des populations autochtones, établies et gérées par ces populations	Aires et territoires de conservation communautaires, établis et gérés par ces populations
I a. Réserve naturelle intégrale											
Ib. Zone de nature sauvage											
II. Parc national											
III. Monument naturel											
IV. Aire de gestion des habitats/espèces											
V. Paysage terrestre/marin protégé											
VI. Zone de gestion de ressources protégées											

Figure 7.4 Matrice UICN des aires protégées à jour (éditée par les auteurs) : un système de classification comprenant à la fois les catégories de gestion et types de gouvernance

Source : Borrini-Feyerabend et al. (2013)

(Borrini-Feyerabend et al., 2013). Le tableau 7.4, extrait de ce travail, propose un grand nombre de considérations relatives aux cinq principes majeurs de bonne gouvernance reconnus par l'UICN et applicables aux aires protégées.

Les principes encouragent les populations et les institutions responsables de la gouvernance d'aires protégées et conservées à combiner leur souci d'efficacité (vision, performance, responsabilité) et leur souci d'équité (justice, respect de droits procéduraux et substantiels). Toutefois, contrairement à la forme de gouvernance, la qualité de la gouvernance ne se rapporte pas à une classification ou à une échelle en particulier. En fait, la qualité de la gouvernance peut seulement être comprise en rapport avec un contexte particulier, étant donné que la culture et les valeurs affectent fortement les critères de ce qui est considéré comme convenable. De plus, en fonction des situations, il peut être important de souligner les différents principes, ou composantes de principes, tels que le partage d'information (par exemple, les personnes connaissent-elles et discutent-elles de la vision et de l'objectif de l'aire protégée ?), la légitimité (par exemple, les décisions reflètent-elles les vraies priorités de la société ?) ou encore l'équité (par exemple, un groupe est-il particulièrement désavantagé par la décision prise ?).

Généralement, les États sont responsables du système d'aires protégées se trouvant sur leur territoire, et doivent être responsables à la fois de l'efficacité de leur gestion (voir chapitre 28) et de la qualité de leur gouvernance. Pour ce premier élément, les gouvernements doivent développer et favoriser les capacités pertinentes et promouvoir les conditions générales (y compris le soutien budgétaire et les autorités efficaces et perçues comme légitimes). Quant à la qualité de la gouvernance, les gouvernements doivent assurer que la législation et la réglementation soient justes et qu'elles soient bien appliquées, offrant ainsi à la société civile la possibilité d'organiser et de prendre en charge des rôles autonomes et collaboratifs. En ce sens, la bonne gouvernance d'aires protégées et conservées est en grande partie dépendante des relations générales et des engagements mutuels entre gouvernements, propriétaires privés et organisationnels, ONG, communautés autochtones et locales, et la société civile en général.

Au XXI^e siècle, les préoccupations, les capacités et les institutions d'acteurs non gouvernementaux (populations autochtones, communautés locales, ONG, propriétaires privés et organisationnels et même la société civile dans son ensemble) ont renforcé le poids et la visibilité de ces acteurs dans le milieu de la conservation en général et des mesures par zone en particulier.

Des jeunes du village Nayakheda en Inde occidentale dans une forêt communautaire récemment reconnue

Source : Ashish Kothari

Malgré tout, les organismes gouvernementaux nationaux continuent de remplir un rôle essentiel dans le processus de gouvernance. D'une part, ces organismes gouvernementaux constituent un recours lorsque les autres acteurs accordent peu d'intérêt à la conservation. D'autre part, ils ont l'obligation morale de donner une voix à la « nature muette », de protéger la valeur intrinsèque des plantes, des animaux et des systèmes naturels, et de les conserver pour les générations humaines futures. Dans certains pays comme l'Équateur, cette obligation est même intégrée aux principes constitutionnels.

Pour apporter une dimension plus concrète au sujet, nous allons maintenant aborder quelques questions relatives à la « qualité de la gouvernance » qui constituent des préoccupations particulières pour les différents acteurs de la conservation.

Qualité de la gouvernance pour les organismes gouvernementaux nationaux et sous-nationaux

La plupart des aires et systèmes d'aires protégées officiels dans le monde sont sous gouvernance étatique, soit des systèmes complexes de ministères, d'agences, de niveaux d'administration et d'acteurs travaillant en coordination, et parfois sous tension les uns avec les autres. Souvent, de telles agences ont des desseins et des capacités différents, et des missions imprécises. Bien que les conflits entre des organismes qui cherchent à gagner en influence sont monnaie courante, sous l'impulsion du Programme de travail sur les aires protégées, un pas a été fait vers une prise de décision plus collaborative (Dearden et al., 2005). Ce revirement est de plus en plus fréquemment inclus dans la législation.

Un aspect essentiel de la gouvernance des aires protégées par les organismes publics est le devoir de rendre des comptes au public, autrement dit, mettre en place des mécanismes pour montrer que les tâches sont effectuées et les objectifs atteints en temps voulu, et que les fonds publics sont dépensés aux fins prévues. Il est évident que la tendance actuelle est à l'emploi accru de tels mécanismes et de meilleurs efforts de communication. L'état des

rapports d'aires protégées, les rapports annuels et les audits externes sont plus fréquemment disponibles, et les comités consultatifs nationaux, les tables rondes d'acteurs et les débats parlementaires sont des initiatives ayant lieu beaucoup plus souvent. De même, la part des financements consacrés aux aires protégées par les organismes publics et les donateurs privés diminue, alors que la part liée aux financements des ONG et aux bénéfices liés à l'utilisation des parcs augmente (Dearden et al., 2005).

Au cours des dernières décennies, il est devenu courant d'établir et de gérer des aires protégées aux niveaux provinciaux, régionaux et locaux où les dispositions semblent être plus simples, plus flexibles et mieux connectées avec les acteurs locaux. Cela passe aussi par des dispositions de gouvernance innovantes impliquant directement la société civile. Au niveau national, les organismes publics continuent à jouer un rôle unique de concepteurs de politiques publiques, coordinateurs de systèmes d'aires protégées, évaluateurs de performance, d'organisations pour la formation et la distribution des ressources. Il est conseillé aux organismes nationaux de renforcer leurs capacités pour pourvoir ces services plutôt que de se concentrer uniquement sur la gestion directe d'aires protégées.

Tableau 7.4 Des considérations utiles pour évaluer la « qualité de la gouvernance » dans différentes situations dans tous les types de gouvernance

Principes	Considérations liées aux principes
Légitimité et parole	<p>Établir et maintenir les institutions de gouvernance qui bénéficient d'une large acceptation et reconnaissance par la société.</p> <p>S'assurer que tous les détenteurs de droits et autres parties prenantes concernées reçoivent des informations pertinentes et en quantité suffisante, qu'ils peuvent être représentés, et qu'ils ont voix au chapitre lors des consultations et/ou des prises de décision.</p> <p>Encourager l'engagement actif des acteurs sociaux pour appuyer les aires protégées, tout en faisant respecter la diversité et l'équité entre les genres.</p> <p>Fournir un appui spécial aux groupes les plus vulnérables, tels que les peuples autochtones, les femmes et les jeunes, et prévenir toute forme de discrimination basée sur l'ethnie, le sexe, la classe sociale, les biens financiers, etc.</p> <p>Maintenir un dialogue actif et chercher à atteindre le consensus sur des solutions qui répondent, au moins en partie, aux préoccupations et à l'intérêt de tous.</p> <p>Promouvoir le respect mutuel entre l'ensemble des détenteurs de droits et des autres parties prenantes.</p> <p>Honorer les règles convenues, qui sont respectées parce qu'elles sont les règles de la population elle-même, et pas uniquement dans la crainte d'une punition ou de la répression.</p> <p>Autant que possible, attribuer l'autorité et la responsabilité de la gestion aux institutions compétentes les plus proches des ressources naturelles (subsidiarité).</p>

Principes	Considérations liées aux principes
Direction	<p>Développer et suivre, pour les aires protégées et leurs objectifs de conservation, une vision stratégique qui soit attrayante et cohérente (perspective générale à long terme) fondée sur des valeurs convenues et une appréciation des complexités écologiques, historiques, sociales et culturelles propres à chaque contexte.</p> <p>S'assurer que les pratiques de gouvernance et de gestion pour chaque aire protégée soient conformes aux valeurs convenues.</p> <p>S'assurer que les pratiques de gouvernance et de gestion soient compatibles et bien coordonnées avec les plans et les politiques d'autres secteurs et échelons au sein du paysage terrestre/marin au sens large, et qu'elles soient respectueuses des obligations nationales et internationales (y compris du Programme de travail sur les aires protégées de la CDB).</p> <p>Donner des orientations politiques claires pour les enjeux principaux qui concernent l'aire protégée et, en particulier, pour les questions sensibles (par exemple les priorités de conservation, les relations avec les intérêts commerciaux et les industries extractives) et s'assurer que ces orientations soient cohérentes avec les allocations budgétaires ainsi qu'avec les pratiques de gestion.</p> <p>Évaluer et diriger les progrès en se basant sur les résultats du suivi régulier et d'une approche consciencieuse de gestion adaptative.</p> <p>Favoriser l'émergence de champions, qui génèrent de nouvelles idées en permettant/ promouvant prudemment des tentatives d'innovations, parmi lesquelles des innovations en matière de gouvernance et de gestion des aires protégées.</p>
Performance	<p>Atteindre les objectifs de conservation et d'autres objectifs tels qu'ils ont été planifiés et suivis, notamment par une évaluation continue de l'efficacité de la gestion.</p> <p>Promouvoir une culture d'apprentissage des politiques des aires protégées et de la pratique de gouvernance en se basant sur des mécanismes, des outils et des partenariats qui promeuvent l'apprentissage collaboratif continu et l'entrecroisement des expériences.</p> <p>S'engager dans le plaidoyer et la sensibilisation en faveur des aires protégées.</p> <p>Répondre aux besoins des détenteurs de droits et des autres parties prenantes, en particulier en fournissant en temps et en heure des réponses efficaces à leurs questions et demandes raisonnables au sujet des changements de pratiques de gouvernance et de gestion.</p> <p>S'assurer que le personnel des aires protégées, les détenteurs de droits et les autres parties prenantes, selon les cas, possèdent les capacités nécessaires pour assumer leurs responsabilités et leurs rôles dans la gestion, et que ces capacités soient effectivement mises à profit.</p> <p>Utiliser efficacement les ressources financières et promouvoir la durabilité financière.</p> <p>Promouvoir la durabilité et la résilience sociale, c'est-à-dire l'aptitude à gérer les risques, à surmonter les crises inévitables et à sortir renforcés de ces expériences.</p>
Responsabilité et devoir de rendre des comptes	<p>Affirmer l'intégrité et l'engagement de tous ceux qui sont chargés de responsabilités spécifiques pour les aires protégées.</p> <p>Assurer la transparence, en fournissant aux détenteurs de droits et aux autres parties prenantes l'accès, au moment opportun, aux informations concernant : ce qui est en jeu lors de la prise de décision ; les processus et institutions qui peuvent exercer une influence ; qui est responsable de quoi ; et comment ces personnes peuvent rendre des comptes.</p> <p>Assurer un partage clair et approprié des rôles dans les aires protégées, ainsi que les lignes de responsabilités et de réalisation des rapports/réponses.</p> <p>S'assurer que les ressources financières et humaines allouées à la gestion des aires protégées soient ciblées convenablement, en fonction des objectifs et plans définis.</p> <p>Évaluer la performance de l'aire protégée, de ses décideurs et de son personnel, et associer la qualité des résultats avec des récompenses et des sanctions concrètes et appropriées.</p> <p>Établir des moyens de communication (par exemple des sites internet) où les rapports et les données qui illustrent les résultats des aires protégées sont mis à disposition.</p> <p>Encourager les groupes de la société civile et les médias à faire part de leurs réactions sur ces résultats.</p> <p>S'assurer qu'une institution publique indépendante ou plus (par exemple un médiateur, la commission des droits de l'homme, une organisation de vérification des comptes) possède l'autorité et la capacité de superviser et de remettre en question les actions des comités de gouvernance et du personnel des aires protégées.</p>

Principes	Considérations liées aux principes
Justice et droits	<p>S'efforcer de réaliser un partage équitable des coûts et des bénéfices issus de l'établissement et de la gestion d'une aire protégée, et de prendre toutes les décisions pertinentes de façon juste.</p> <p>S'assurer que les moyens de subsistance des populations les plus vulnérables ne soient pas affectés de façon négative par les aires protégées ; que celles-ci ne créent pas ou n'aggravent pas la pauvreté, ou les phénomènes migratoires socialement déstabilisants ; et que les coûts des aires protégées – notamment ceux engendrés pour les populations les plus vulnérables – soient accompagnés de compensations appropriées.</p> <p>S'assurer que la conservation est entreprise avec décence et dignité, sans humilier ni blesser personne.</p> <p>Travailler équitablement avec le personnel et les employés temporaires des aires protégées.</p> <p>Mettre en application les lois et les réglementations de façons impartiales, en restant cohérent dans le temps, sans faire aucune discrimination et en assurant le droit de faire appel (État de droit).</p> <p>Prendre des mesures concrètes pour respecter les droits substantiels (légaux ou coutumiers, collectifs ou individuels) sur la terre, l'eau et les ressources naturelles liées aux aires protégées, afin, de plus, de réparer les infractions passées de ces droits.</p> <p>Prendre des mesures concrètes pour respecter les droits procéduraux liés aux aires protégées, parmi lesquels : une information et consultation appropriée des détenteurs de droits et des autres parties prenantes ; des méthodes justes de gestion des conflits ; un recours à la justice non discriminatoire.</p> <p>Respecter les droits humains, y compris les droits individuels et collectifs et l'équité entre les genres.</p> <p>Respecter les droits des peuples autochtones, comme cela est décrit dans la Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones.</p> <p>Garantir le consentement libre, préalable et informé des peuples autochtones pour tous types de relocalisation en lien avec les aires protégées.</p> <p>Promouvoir l'engagement actif des détenteurs de droits et autres parties prenantes pour la création et la gouvernance des aires protégées.</p>

Qualité de la gouvernance pour les ONG

Le nombre et l'influence des ONG internationales, nationales et locales travaillant sur les questions environnementales et les aires protégées, quel que soit le type de gouvernance, a nettement augmenté ces 30 dernières années. Pour des aires protégées à gouvernance étatique, elles peuvent agir en tant que gestionnaires délégués (c'est le cas de la société Audubon à Belize) ou pourvoyeuses d'assistance technique. De nombreuses ONG donnent des conseils politiques aux gouvernements, et peuvent également avoir une influence sur l'offre ou le maintien de services ou de fonds d'aide, et/ou affecter l'opinion de donateurs. Elles défendent généralement l'inclusion d'accords internationaux aux dispositions nationales, comme les dispositions de la CDB, la Convention du patrimoine mondial ou la Convention de Ramsar. Les ONG jouent un rôle essentiel dans l'établissement d'accords et d'initiatives sur les aires protégées supranationales.

Dans les aires protégées sous gouvernance partagée, les ONG peuvent être des partenaires à part entière, avec un rôle parfois inscrit dans la législation nationale, ou bien agir en tant que facilitateurs, formateurs, coordonnateurs, médiateurs, gestionnaires de conflits et fournisseurs d'assistance juridique, technique et administrative.

De nombreuses ONG de conservation sont aussi les gestionnaires d'aires protégées privées situées sur des terrains qu'elles ont achetés ou reçus de donateurs privés et qu'elles conservent à des fins explicites de conservation. Cette situation est particulièrement courante aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie, où, en qualité d'organisation à but non lucrative, les ONG jouissent de la confiance du public ce qui leur permet d'obtenir des exonérations fiscales et autres avantages. D'autres ONG jouent un rôle important en tant que promoteurs de coalitions de propriétaires privés pour mettre en place leurs propres aires protégées par le biais de fonds fiduciaires fonciers. Un nombre de plus en plus important d'ONG ont entrepris d'aider les populations autochtones et les communautés locales à faire valoir, défendre, établir et gérer leurs propres aires conservées et/ou protégées, et en établissant des coalitions nationales et des fédérations ayant ces mêmes objectifs.

Les ONG sont particulièrement bien placées pour encourager l'amélioration de la qualité de la gouvernance. Elles diffusent des informations ainsi que des idées novatrices, elles aident la société civile à mobiliser et elles facilitent le dialogue et les processus de négociation. Elles apportent un soutien technique et offrent des formations aux communautés ou aux ONG plus petites

Figure 7.5 Résumé schématique des caractéristiques de la gouvernance (reproduit avec l'autorisation du CSIRO)

et plus récentes, elles assurent l'application de la loi et des politiques environnementales, elles jouent le rôle de défenseurs de politiques et suggèrent des pratiques novatrices (par exemple, en créant une demande pour des biens certifiés ou en aidant des individus à se présenter au tribunal). Toutefois, les ONG ont aussi leurs limites, et peuvent involontairement avoir des impacts négatifs. Parfois, elles dépassent leurs rôles, absorbent toutes les ressources disponibles ou monopolisent la gestion des problèmes techniques, et font perdre aux acteurs locaux leur influence. Elles peuvent également se trouver excessivement impliquées dans la politique locale, créant ainsi de nouveaux conflits ou allant à l'encontre des actions et priorités locales. Les ONG étrangères, en particulier, doivent mettre en œuvre des programmes uniquement après s'être assurées qu'elles comprennent l'histoire de la communauté et ses dynamiques (Alcorn et al., 2005).

Qualité de la gouvernance pour les propriétaires privés

De nombreux propriétaires privés gèrent une partie ou la totalité de leurs terres avec des résultats importants pour la conservation. Certaines de ces terres ont obtenu une forme de reconnaissance en intégrant le patrimoine protégé de différents pays (Langholz et Krug, 2004). Dans des pays comme le Costa Rica, le Brésil, le Chili et l'Afrique du Sud, la surface de terres protégées sous gouvernance privée est estimée supérieure à celle tombant sous la juridiction d'instances gouvernementales (Anderson, 2003). En Afrique du Sud et en Namibie, les propriétaires privés mettent souvent leurs terrains en commun pour former des réserves, et ainsi créer de grands habitats pour la faune sauvage et mettre en place des structures touristiques, souvent en partenariat avec les organismes publics qui gèrent les parcs avoisinants. Les entreprises propriétaires sont également de plus en plus disposées à consacrer une partie de leurs terres

à la conservation, ce qui est parfois une manière de compenser les atteintes à la nature qu'elles ont pu causer ailleurs.

Pour les propriétaires privés, l'un des avantages de la gouvernance est les pouvoirs que confère la propriété privée. L'affectation des terres à la conservation peut facilement être établie, voire inscrite dans l'acte de propriété, obligeant ainsi les futurs propriétaires à respecter ces modalités. Alors que cela implique souvent des avantages sociaux et économiques, certains expriment leurs inquiétudes concernant les parcs privés qui contribueraient à la concentration de la propriété entre les mains des plus aisés. En effet, ces parcs privés peuvent devenir des îlots exclusifs, c'est-à-dire des lieux où les propriétaires aisés accueillent des touristes fortunés, ce qui représente un écueil social majeur (Langholz et Krug, 2004). La popularité et la rentabilité croissantes de l'écotourisme et des réserves de chasse privées s'accompagnent d'une augmentation de la valeur des territoires à la base de ces entreprises. En fonction des contextes juridiques et politiques, les communautés vivant sur ou à proximité de ces territoires peuvent être contraintes à partir, par la menace, par la force ou encore par besoin économique. Ces communautés peuvent aussi rester, mais perdre leur droit d'accès au gibier, aux plantes médicinales et à d'autres ressources présentes sur un terrain ayant un statut de réserve. Les problèmes d'équité deviennent encore plus inquiétants dans les cas de propriété étrangère. Les gouvernements doivent jouer un rôle actif dans le suivi et l'évaluation de l'efficacité et de l'équité des efforts privés de conservation, en particulier lorsque les mesures incitatives pour la conservation sont en jeu.

Qualité de la gouvernance pour les populations autochtones et communautés locales

De nombreuses communautés locales et populations autochtones sont dotées d'organisations coutumières jouant un rôle dans la gouvernance de la nature et des ressources naturelles. Certaines ont des siècles d'expérience, et d'autres sont relativement récentes ou ont été adaptées à la situation présente. La plupart ont en commun le fait de représenter les détenteurs de droits locaux, soit les individus qui, les premiers, payent le prix de mauvaises décisions de gestion et possédant les connaissances, les compétences et l'expérience locales traditionnelles nécessaires pour protéger et restaurer des sites spécifiques et/ou utiliser les ressources naturelles durablement. Malgré leur diversité et leur complexité, et probablement à cause de cela, les institutions coutumières et locales semblent fonctionner efficacement et contribuent grandement à la conservation des écosystèmes naturels et modifiés (Kothari, 2006). Elles agissent ainsi volontairement, à travers le monde, à travers les droits coutumiers ou d'autres moyens efficaces (CBD, 2010).

En plus d'être les dépositaires de savoirs et de compétences ancestraux, taillés selon les spécificités de territoires et de ressources donnés, les institutions de gouvernance communautaire sont généralement flexibles, réactives et capables de s'adapter à de nombreux facteurs, et elles répondent au changement de manière rapide et efficace. De plus, elles sont souvent indépendantes et autofinancées, la gouvernance d'une aire conservée ou protégée localement étant essentielle pour les individus dont les moyens de subsistance et l'identité culturelle sont intimement liés aux ressources naturelles. Elles ont aussi leurs limites. D'un côté, les institutions coutumières sont propres à leurs cultures et certaines ne reflètent pas les acquis que représentent les valeurs universelles des droits de l'Homme et les principes libérateurs tels que le droit à l'information, la participation à la prise de décision et la responsabilité. D'autre part, on constate souvent des problèmes dans leur relation avec les gouvernements, en particulier dans l'interface entre institutions traditionnelles et institutions modernes.

Souvent, l'État n'offre aucune reconnaissance formelle aux organisations ethniques et locales gouvernant les aires conservées, ni même aux populations autochtones ou communautés locales elles-mêmes. Celles-ci n'existent pas forcément en tant qu'entité juridique collective, mais sont seulement considérées comme une agglomération d'individus. C'est le cas dans de nombreux endroits en Afrique, en Asie et en Europe. Dans d'autres pays, en Afrique du Sud par exemple, le droit coutumier est reconnu par la constitution comme un ensemble

de lois indépendant. Dans ces pays, les populations autochtones et les communautés locales détiennent légalement un droit de propriété d'au moins une partie de leurs territoires, ainsi que le droit de les gouverner collectivement. La mise en œuvre varie largement, mais cette stratégie est en place dans des pays aussi divers et variés que la Colombie, les Philippines, l'Australie, le Brésil, la Bolivie, l'Italie, les États-Unis, le Canada, l'Inde, l'Iran, Madagascar, la Tanzanie et l'Indonésie, permettant ainsi aux gouvernements de reconnaître la contribution de ces populations à la conservation. Les territoires de conservation autochtones, les parcs tribaux, les forêts conservées dans des villages de montagne, les aires protégées autochtones et les domaines ancestraux conservés sont dorénavant officiellement reconnus par différents accords négociés, qui parfois requièrent des garanties d'efficacité de la gestion et de la qualité de la gouvernance.

La qualité de la gouvernance pour l'ensemble de la société civile

La société civile fait référence à une variété d'initiatives et d'acteurs collectifs (distincts de la famille, de l'État et du marché) maintenant un certain degré d'autonomie, s'assurant de la place et de l'entretien du pluralisme, et s'impliquant dans une relation constructive avec la politique et les débats d'intérêt public. Toutes les associations volontaires tentant d'influencer la prise de décision dans les aires protégées ou conservées appartiennent à la société civile et représentent un potentiel formidable pour la conservation. Parfois, cependant, elles sont aussi une source d'instabilité et de problèmes. Les associations créées spécifiquement pour développer et exercer une influence sur une aire protégée particulière peuvent s'avérer très influentes. Elles peuvent défier les menaces externes, mais aussi combattre des décisions qui sacrifient une partie des intérêts locaux au profit de l'intérêt général.

Les acteurs non professionnels et la société civile peuvent influencer les décisions de conservation par leur position de force ou leur savoir unique, par influence personnelle, familiale ou du groupe et par leur pouvoir économique, à travers leur influence politique et leur expertise légale, et même à travers une forme de coercition violente ou de désobéissance civile pacifique. Ces pouvoirs peuvent avoir une incidence plus ou moins ouverte sur les décisionnaires. Les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux français sont un modèle d'aires protégées qui appellent ouvertement à l'implication de la société civile. La loi y prévoit le recours généralisé à des ateliers, de vastes consultations et délibérations publiques pour

Étude de cas 7.10 Évaluer la gouvernance dans un environnement forestier tropical

Les populations autochtones des forêts tropicales australiennes sont impliquées dans la gouvernance de leurs territoires traditionnels situés dans la région forestière tropicale d'Australie, en collaboration avec de nombreux autres acteurs, y compris les gouvernements national, provincial et local, les ONG environnementales, des propriétaires locaux et des entreprises privées. Un projet de recherche réalisé par des professionnels des sciences sociales, des analystes spatiaux et autres spécialistes, a permis de développer un outil de diagnostic pour mesurer les forces et faiblesses de tels partenariats. Les populations autochtones des forêts tropicales ont défini la gouvernance partagée comme « un processus continu de recherche de solutions et non un état fixe, impliquant de longues discussions, des négociations et un apprentissage commun, pour une amélioration dans le temps » (Hill et al., 2013a:1). L'outil de diagnostic contient de nombreux éléments, dont l'un consiste à déterminer la santé des institutions pour garantir le maintien d'une participation forte. Ils ont reconnu que leur participation dépend de leur propre prospérité, et leur capacité à maintenir leurs systèmes de savoirs en vie. L'outil de diagnostic évalue donc aussi les facteurs qui « garantissent la résistance des populations autochtones dans les forêts tropicales. » Leur évaluation a déterminé que les aires protégées des populations autochtones, qui sont des aires protégées définies par les populations autochtones sous leur propre autorité culturelle (Rose, 2013), rassemblaient les individus dans une relation flexible, continue et qui évolue dans le

temps, alors que les négociations de droits et d'accords à eux seuls (comme les accords d'utilisation des terres des populations autochtones qui ont placé l'État et ces populations dans une situation tendue), ont mené à la production d'un document statique. La reconnaissance des droits étant la base de beaucoup de progrès et les accords d'utilisation des terres pouvant contribuer à la gestion collaborative, il est essentiel de maintenir les processus de recherche de solutions.

Atelier de l'Alliance des populations autochtones des forêts tropicales, Queensland septentrional, Australie

Source : © Michelle Esparon. Reproduit avec la permission des personnes photographiées

discuter et développer des idées qui seront compilées en une charte d'aire protégée incluant les objectifs clés et les priorités de gestion.

Il existe aussi des voies d'influence moins justes. Par exemple, certains tentent de contourner la chaîne décisionnelle en passant un appel téléphonique convaincant aux autorités supérieures. Ceci peut fonctionner ou non, mais montre pourquoi certains considèrent l'engagement de la société civile comme étant antidémocratique. En effet, il dépend de l'action et l'opinion d'un petit nombre, et non des voix exprimées par la majorité disposant de droits légitimes (par contre, un représentant élu ne discutera pas souvent avec ses électeurs des décisions spécifiques relatives à l'aire protégée).

Vitalité de la gouvernance

La communauté conservationniste s'habitue progressivement à utiliser deux paramètres principaux pour comprendre la gouvernance : le type (qui détient l'autorité, la responsabilité et la responsabilité des principales décisions, la « loi constitutive » de la mesure par aire ou territoire ?) et la qualité (les décisions sont-elles prises en respectant les principes de « bonne gouvernance » ?). Bien que ces paramètres soient utiles et

informatifs, ils n'indiquent pas la capacité d'un dispositif de gouvernance à apprendre, à évoluer et remplir son rôle et ses responsabilités dans un délai convenable, de manière intelligente, appropriée et satisfaisante pour toutes les personnes concernées. C'est cette propriété qui est appelée « vitalité de la gouvernance », et nous décrivons ici quelques considérations initiales et idées à ce sujet. Le sujet n'est pas traité de manière exhaustive, et dans les mois et années à venir, nous espérons que la communauté conservationniste pourra définir cette propriété de la gouvernance de manière plus précise et complète. Mais nul besoin de précision pour comprendre l'utilité du concept et/ou pour saisir plus largement ce qui peut être fait pour l'améliorer au bénéfice de la nature et des populations.

Comme point de départ, nous soutenons que la vitalité du dispositif de gouvernance (voir figure 7.5) est liée à :

- une bonne intégration et une connectivité fonctionnelle, c'est-à-dire interagir abondamment, et de façon pertinente et systématique avec les différents acteurs, secteurs et niveaux (y compris ces acteurs qui rendent les décisions efficaces par leur soutien politique, social et financier) ;

- l'adaptabilité, c'est-à-dire être flexible, réfléchi, ouvert à l'échange de savoirs, au dialogue et au débat, capable d'apprendre sur la base de l'expérience, d'évaluer ses options et de prendre des décisions rapides et cohérentes, même dans des circonstances difficiles ;
- la sagesse, autrement dit accepter de prendre des décisions adaptées à l'échelle (par exemple, à la taille et à la cohérence des unités de gestion, au nombre d'acteurs à impliquer), être motivé par l'intérêt général et la solidarité plutôt que par l'appât du gain (par exemple, en évitant l'accumulation et le gaspillage, en encourageant le respect, la bienveillance, la convivialité et la générosité), et ne pas seulement autoriser, mais aussi encourager l'engagement du plus grand nombre possible d'acteurs au sein de la société ;
- l'innovation et la créativité, c'est-à-dire être ouvert à des idées nouvelles, savoir se réinventer et se renouveler comme un système vivant peut le faire, apporter de nouvelles solutions, soutenir l'émergence de nouvelles règles et normes, réagir positivement au changement et continuer à se développer ;
- autonomie, c'est-à-dire être conscient de soi et être autonome, capable de faire preuve de *leadership* et de répondre aux nouvelles conditions environnementales, aux problèmes et aux nouvelles opportunités, mais aussi être discipliné et faire preuve d'autocritique, être capable de prendre des responsabilités de façon efficace et fiable.

Une gouvernance bien intégrée et fonctionnellement connectée

Les aires protégées sont souvent conçues comme des « îlots » de conservation dans une « mer » de développement. Aujourd'hui, il est de plus en plus reconnu que la conservation au sein des aires protégées dépend essentiellement de leurs liens physiques et biologiques avec la nature à travers les paysages terrestres et marins, avec l'atmosphère, et avec les sols et aquifères. Nous avons aussi commencé à comprendre les liens sociaux moins visibles entre les acteurs d'une société : les agriculteurs qui décident quelles cultures semer et à quels endroits, les ONG faisant campagne pour des changements politiques, et les instances nationales qui définissent des objectifs nationaux de conservation ainsi que les stratégies pour les atteindre. La gouvernance efficace pour la conservation de la nature implique la construction de liens positifs et cohérents entre les populations, les secteurs et les niveaux de prise de décision qui déterminent les nombreux facteurs et

conditions contribuant ou empêchant la conservation. Cette compréhension n'est pas nouvelle, et rejoint ce que les cultures traditionnelles savent depuis des siècles.

Un jardin, une exploitation agricole, une unité administrative locale, une province, une nation, un continent, la planète entière, tous sont des exemples de différentes échelles spatiales, de l'échelle locale à l'échelle mondiale. Les acteurs clés et les institutions impliqués dans la gouvernance de la nature agissent à ces différentes échelles à la fois dans l'espace et dans le temps. Le principe de subsidiarité, autrement dit, l'idée selon laquelle la gouvernance doit incomber aux communautés les plus proches des ressources naturelles et ayant la capacité d'en prendre soin a gagné en importance au début du siècle jusqu'à être reconnue comme une manière de garantir le droit de propriété communautaire et la responsabilisation des institutions locales qui contribuent à la durabilité et à la justice sociale (Berkes, 2004). Cependant, l'expérience montre que ce principe peut avoir des résultats mitigés, il renforce en effet l'élite locale, qui, elle, impose la conformité et marginalise les minorités.

Parce qu'il est préférable que certaines décisions soient prises à des échelles spécifiques, certaines personnes soulignent l'importance de réseaux qui favorisent la collaboration entre acteurs de la gouvernance opérant à différentes échelles spatiales et temporelles (Cash et Moser, 2000). Par exemple, la famille est la mieux placée pour décider de ce qui peut pousser dans son jardin pour en prendre soin, mais le conseil municipal peut aider à assurer que les oiseaux indigènes et la faune sauvage continuent de s'épanouir dans les villes en fournissant des conseils sur les plantations favorables à la faune, ou en interdisant l'abattage d'arbres dans des habitats qui sont des lieux essentiels pour la nidification des oiseaux et pour les mammifères. Sur la base de Hill et al. (2010), nous nous référons à ce phénomène comme étant un avantage comparatif dépendant de l'échelle. Au sein de tous les réseaux, les individus qui supportent directement les conséquences de décisions doivent pouvoir s'exprimer dans la prise de ces décisions et utiliser leurs connaissances, compétences et avantages comparatifs.

Pour obtenir des résultats efficaces, il est essentiel d'établir des liens à toutes les échelles, et ce par différents flux d'informations et par l'apprentissage social. Cela peut par exemple se faire grâce à des collaborations entre organisations pour la planification d'un scénario, pour l'élaboration d'une vision et à travers des discussions ouvertes sur les alternatives possibles. Le flux d'informations et la collaboration peuvent lier des groupes de cultures, d'intérêts et de niveaux de pouvoir différents, en les orientant vers des objectifs positifs pour la nature et pour les personnes (Lebel et al., 2006). Des expressions comme

multiniveaux, polycentrique et gouvernance collaborative environnementale sont employées pour décrire à la fois le système de gouvernance et les processus consistant à activement lier la gouvernance à différentes échelles.

Une gouvernance adaptative

Notre monde change à un rythme et à une échelle sans précédent. Dans le monde entier, le nombre d'habitants augmente, ceux-ci se déplacent vers les villes et les transforment en mégapoles, modifiant ainsi les tendances démographiques, leurs forces et leurs vulnérabilités. On estime que le monde devra doubler sa production alimentaire au cours de ce siècle, et investir considérablement pour transporter cette nourriture vers les mégapoles. En effet, la demande en nourriture et les modes de consommation changent, et tendent à augmenter (Tilman et al., 2011). À terme, des perturbations du système de transport alimentaire causées par des problèmes climatiques ou le manque de réserves de carburant pourraient mener à des pénuries sévères en l'espace de quelques jours seulement. La consommation grandissante de ressources minérales et de carburants fossiles accroît le nombre et le risque des désastres environnementaux tels que les marées noires, accélère les changements climatiques induits par l'homme, et provoque une perte continue de la biodiversité. Cette combinaison de facteurs menace la vie telle qu'elle existe sur notre planète (Hansen et al., 2013). Les économies, les technologies, les sociétés et les cultures changent toutes très rapidement, sous l'influence de la révolution des technologies d'information (Young et al., 2006). Comment répondre aux nombreux défis que ces transformations intrusives et rapides posent pour la gouvernance de la nature ?

La gouvernance adaptative peut être la solution. Le concept de gouvernance adaptative se base sur la gestion adaptative (Holling, 1978 ; Walters, 1986), qui revient simplement à « apprendre en faisant » (voir chapitre 8). La gouvernance adaptative est le fait d'adopter un comportement ouvert à l'apprentissage au sein des organisations (Borrini-Feyerabend et al., 2004), où l'évolution de fonctions et d'accords peut servir à modeler l'organisation des processus décisionnels, plutôt que de se voir imposer des formes organisationnelles enfermées dans un carcan. Par le dialogue, la négociation, la bonne volonté et une expérimentation minutieuse, les institutions décisionnelles peuvent évoluer de manière satisfaisante et prendre des décisions mieux respectées. Dans la gouvernance adaptative, une grande part de l'apprentissage se fait dans la prise de décision et leur application, ainsi que dans leur continuelle révision. De cette manière, les crises et les restructurations verticales

des organisations, qui sont une expérience traumatisante pour beaucoup, peuvent être remplacées par des ajustements et un apprentissage délibéré et continu.

Adopter une approche de gouvernance adaptative signifie permettre aux institutions d'évoluer dans le temps. Par exemple, après avoir mis l'accent sur la légalité et l'expertise technique, une organisation de gouvernance peut évoluer vers une meilleure légitimité, des responsabilités davantage partagées ou soutenir le développement de nouvelles associations parmi les détenteurs de droits. L'expérience empirique et la théorie suggèrent que la « culture organisationnelle », c'est-à-dire la combinaison des opinions individuelles, les savoirs partagés, les valeurs et les normes des personnes appartenant à l'organisation, est le niveau le plus fondamental auquel la transformation doit avoir lieu. Pour les professionnels et le personnel d'aires protégées, des perspectives sur les interactions individus/environnement sont l'élément central d'une telle culture organisationnelle. Par exemple, mettre l'accent sur des écosystèmes relativement stables alimente le développement de politiques et de pratiques scientifiques pour la conservation, le tout contrôlé par des professionnels et des organisations plus distantes. Inversement, les notions d'incertitude, de variabilité spatiale et de dynamiques allant à l'encontre de l'équilibre écologique mettent l'accent sur la flexibilité, la mobilité et la gestion adaptative des ressources pour lesquelles les individus sont les acteurs centraux.

Les politiques et interventions environnementales sont souvent accompagnées de perspectives simplifiées et non historiques perpétuées par les plus puissants. Les populations locales (souvent décrites comme destructrices, non éduquées, arriérées et non innovantes) sont vues comme les responsables de la dégradation environnementale, et des interventions sont imposées pour « éviter davantage de détérioration ». De tels récits et pratiques de crise sont tenaces, difficiles à contrer et lents à transformer. Ils forment les opinions, définissent les informations pertinentes et excluent d'autres points de vue au sein des bureaucraties et des cercles professionnels. Pourtant, la recherche a souvent réfuté les points de vue orthodoxes sur les interactions homme-environnement (Borrini-Feyerabend et al., 2004 ; Fairhead et al., 2012), et peu à peu, les analyses historiques, l'anthropologie sociale, les méthodes participatives et les idées émanant de l'écologie sans équilibre présentent des récits différents (l'accent sur la gouvernance étant un élément principal) et des cultures organisationnelles plus centrées sur les individus.

Un comportement ouvert à l'apprentissage peut être encouragé consciemment et de manière constructive par :

- l'analyse et la planification participatives (par exemple, en élaborant une vision, des scénarios, par l'analyse des tendances et une cartographie participative) ;
- la coproduction et le partage des savoirs (par le dialogue et le partage entre scientifiques et personnes ayant une forme de connaissance empirique et traditionnelle, en utilisant des cartes et des modèles qui explicitent les hypothèses et les valeurs, en adoptant de nouvelles variables et plateformes médiatiques telles que les mesures ethnobiologiques et de diversité bioculturelle) ;
- le développement d'accords dans le temps (par exemple, en prévoyant des processus, des mécanismes et des outils de partage de l'information, en communiquant entre les différentes formes de savoirs, de valeurs et de perspectives du monde, en adoptant des manières réfléchies et intelligentes de résolution de conflits, en suivant les fonctions, les résultats, l'acceptation sociale des décisions et les impacts sur la société, y compris en termes de collaboration et d'équité).

Encore plus important, un comportement ouvert à l'apprentissage peut être encouragé par des politiques organisationnelles qui favorisent la communication latérale, une forme d'autorité collégiale et des rôles et des procédures plus flexibles. Des petites équipes autogérées au sein d'une organisation donnée peuvent se voir attribuer la liberté d'expérimenter, de motiver et d'apprendre de leurs erreurs. Les professionnels peuvent être encouragés à travailler comme des « intrapreneurs » (entrepreneurs au sein d'organisations) pour gérer une partie du budget et directement piloter les innovations. Des incitations spécifiques et des récompenses peuvent promouvoir la collaboration, l'intégrité, la confiance mutuelle, la continuité des initiatives, l'échange de savoirs, le dialogue, le débat, l'amélioration continue des performances et l'émergence de « champions » ayant un comportement et des valeurs facilitatrices.

Avec de telles politiques, la gouvernance a une chance de devenir plus flexible et intelligente, capable d'apprendre par l'expérience, de peser les options et de prendre des décisions rapides et importantes même dans des conditions difficiles. Mais la gouvernance adaptative est confrontée à ses propres défis (étude de cas 7.10). Faire face à des incertitudes relatives peut être un problème pour ces parties qui réalisent que les modèles de gouvernance changent, et les mesures incitatives pour le respect des systèmes de gouvernance actuels diminuent, semant ainsi le doute sur les bénéfices de l'investissement à long terme. Les processus participatifs et la négociation de différentes valeurs, réclamations et

responsabilités évolutives prennent du temps, et peuvent épuiser la motivation, les capacités et les ressources des acteurs impliqués. Il est nécessaire de financer les coûts de transaction (consultations, réunions) pour guider et adapter les régimes de gouvernance adaptatifs, mais cela peut s'avérer coûteux et peut peser trop lourd sur les ressources existantes.

Une gouvernance sage

Une personne sage est généralement quelqu'un d'honnête et de bon, mais quelqu'un d'honnête et de bon n'est pas nécessairement sage. De la même manière, une gouvernance sage va bien au-delà d'une « bonne gouvernance ». Nous proposons ici que la gouvernance sage corresponde à un cadre où les décisions prises ont une portée significative, contribuent à l'intérêt général et à la solidarité, et permettent et encouragent l'implication de tous les acteurs concernés de la société.

Qu'est-ce qu'une portée significative ? Comme noté précédemment, les unités de gouvernance doivent avoir une cohérence socioécologique, et ne doivent de ce fait pas être ingérables, ni petites au point de manquer de pertinence. Le nombre d'acteurs à impliquer ne doit pas être trop élevé, mais doit être gérable, afin que ces acteurs puissent travailler ensemble de manière harmonieuse et efficace. De plus, on parle de sagesse lorsque les décisions sont motivées par l'intérêt général et la solidarité. Par exemple, les décisionnaires peuvent tenter d'éviter l'accumulation et le gaspillage, encourager le respect, la bienveillance et la convivialité, et lutter contre l'égoïsme et la cupidité. En ce sens, une gouvernance sage requiert des qualités humaines : un sens de l'appréciation et de la compréhension, une attitude positive, de la curiosité, de l'attention, du soin, de la générosité, de la patience, de l'humilité, mais aussi de la persévérance, de la détermination et souvent, du courage. Sur la base de toutes ces qualités, certaines « décisions » peuvent aider les individus à tirer le meilleur d'eux-mêmes.

Toutefois, les structures décisionnelles sont également très importantes. Si la démocratie équivaut à la gouvernance par le peuple, dans une démocratie représentative, le pouvoir appartenant au peuple est exercé à travers l'élection de certains représentants qui gouvernent au nom du peuple. Parallèlement, dans une démocratie participative ou forte, le pouvoir du peuple est exercé directement, à travers des processus qui renforcent les liens des citoyens entre eux, et qui, par le biais d'associations, contrôlent les actions des gouvernements et permettent l'émergence de la sagesse innée des peuples et des nations, sur la base de la capacité de tous. Pour beaucoup d'APAC dans des sociétés traditionnelles, une démocratie forte est le modèle de base des prises de

décision. Elle prend généralement la forme d'assemblée générale villageoise, et se trouve parfois renforcée par l'exigence du consensus dans la prise de décision. Les systèmes de connaissances qui soutiennent le droit à la terre et à la culture et qui passent par le lien avec les proches se voient renforcés par de telles formes de gouvernance autochtone ou communautaire (Hill et al., 2012). À partir du moment où les personnes se sentent libres de s'exprimer et aptes à le faire, une démocratie forte leur permet de former les voies de la gouvernance et de créer des opportunités. De grands débats publics et des « délibérations » permettent aux individus de se convaincre les uns les autres de la valeur de leurs affirmations respectives, et en même temps de voir leurs propres opinions et interprétations évoluer au cours du processus. Par exemple, pour développer leurs plans de vie (« planes de vida »), beaucoup de populations autochtones et communautés locales d'Amérique latine s'engagent dans une démocratie forte fondée sur leur espace de vie partagé ; il s'agit d'une pratique aux racines anciennes, mais qui a récemment regagné en popularité en s'opposant aux plans de développement imposés par des acteurs externes (Aparicio, 2002).

Une gouvernance innovante et dynamique

Les nombreux défis, en apparence insurmontables, auxquels le monde se trouve confronté (changements climatiques, perte de biodiversité, augmentation des besoins alimentaires et d'accès à l'eau potable et aux services sociaux pour de nombreuses personnes) mettent en exergue la nécessité de trouver de nouvelles solutions et d'identifier de nouvelles valeurs, règles et normes. Un mode de pensée ayant récemment vu le jour se concentre sur les « systèmes complexes », les dynamiques non linéaires, les seuils, l'incertitude, la surprise et les interactions à différentes échelles temporelles et spatiales (Folke, 2006). Dans ce contexte, les innovations émergent grâce à des changements progressifs ou soudains, dans des cycles adaptatifs incluant des périodes de changement rapide (exploitation), des périodes de rigidité (conservation), des périodes de réajustement et de changement brutal (relâchement), et enfin des phases de réorganisations (renouvellement). Certaines formes de perturbation déclenchent le passage d'une période de changement progressif à une période de changement rapide, possiblement en conjonction avec des cercles plus importants. Considérer le monde comme un système adaptatif complexe peut nous permettre de comprendre l'influence des différentes parties les unes sur les autres, et comment nous pouvons intervenir pour rendre le système plus à même d'innover dans l'optique d'obtenir les résultats souhaités d'un point de vue social, environnemental, économique et culturel (Hill et al., 2013b ; Simonsen et al., 2014).

La capacité à se réinventer et à se renouveler est une caractéristique de tous les systèmes vivants et sains, et semble se rattacher à un comportement propice à l'apprentissage, c'est-à-dire l'ouverture à de nouvelles idées, la volonté d'expérimenter et la curiosité motivant les individus à conduire une recherche active et à ne pas se contenter d'explications simplistes, de platitudes et de boucs émissaires. La fusion judicieuse de connaissances et de compétences locales et non locales peut être un élément déclencheur important – celles qui sont fondées sur les traditions et expériences cumulées de populations autochtones et communautés locales, sur celles qui sont extraites par des scientifiques grâce à une analyse précise de différents cas et contextes, ou celles basées sur l'expérience de personnes provenant de milieux différents. Certains appellent cela des solutions syncrétiques, c'est-à-dire la fusion de parties semblant de nature incompatible, une stratégie pouvant se montrer étonnamment novatrice et efficace. En fait, il s'agit peut-être là de l'essence de la gouvernance adaptative : l'existence d'institutions vivantes, capables de répondre au fil du temps aux conditions changeantes qui intègrent à la fois la conservation et les moyens de subsistance et les cultures humaines.

Une gouvernance autonome

Par gouvernance autonome, nous entendons un système décisionnel conscient de lui-même et autogéré, capable d'organiser ses propres réponses aux conditions environnementales changeantes et de faire appliquer ses décisions. Cette affirmation peut sembler anodine. Par définition, la gouvernance est l'exercice de l'autorité et de la responsabilité, mais la prise de responsabilité réelle est rare. La véritable autonomie est avant tout une question de capacités, ainsi que de reconnaissance et prise réelle de responsabilité. La capacité, comprenant les connaissances, les moyens et qualités de *leadership*, est nécessaire pour rendre l'autorité bien réelle. Détenir l'autorité sur la faune d'un territoire donné n'a pas grand intérêt sans avoir à disposition des données fiables démontrant la présence de faune dans l'habitat, des informations sur ses conditions de reproduction et les moyens nécessaires pour contrôler le territoire et repousser les braconniers. Cela aura encore moins de sens sans la volonté de faire preuve de *leadership*. Prendre la responsabilité signifie faire preuve de suffisamment de maturité pour réduire certains de ses propres privilèges et reconnaître ceux des autres ; ceux des futures générations, des dépossédés, des autres espèces de la planète, tous supportant les coûts des actions des puissants de ce monde.

La véritable prise de responsabilité n'est pas seulement une question de respect d'autrui, mais de soi-même. Même des cadres de gouvernance légalement autonomes (par exemple, un conseil de gestion légalement en charge d'une aire protégée ou une autorité coutumière gouvernant un territoire autochtone) incluent des acteurs légitimes tenus à l'écart des décisions pour différentes raisons, allant d'un faible accès à la communication à l'absence de reconnaissance sociale. Ces personnes sont souvent les femmes, les personnes ne possédant pas de terres, les jeunes, les minorités autochtones, ethniques ou religieuses, les éleveurs itinérants et les personnes déplacées au cours de conflits violents ou après des catastrophes naturelles comme cela peut être le cas lors d'inondations ou de sécheresse, les foyers affectés par le SIDA etc. (Katz, 2010) Pour que la gouvernance soit vraiment « autonome », il est indispensable d'égaliser le terrain pour que les personnes en position de pouvoir expriment justement les préoccupations de leurs circonscriptions, y compris celles des moins puissants. Enfin, la prise de responsabilité implique la capacité à faire preuve d'autodiscipline et d'autocritique, des facultés nécessaires à une gouvernance efficace et fiable.

Les limites de la gouvernance

Malgré la tendance positive que suit la couverture en aires protégées, d'autres espaces importants doivent toujours être soumis à une gouvernance et gestion promouvant la conservation afin de protéger des écosystèmes et des espèces spécifiques (CBD, 2010). De plus, même les mesures de conservation par aires doivent être mieux connectées, et doivent radicalement améliorer leurs pratiques de gestion (Leverington et al., 2010). Globalement, la société doit prendre davantage conscience des problèmes environnementaux, elle doit soutenir les activités adéquates et être capable de fournir des limites raisonnables aux forces de développement économique. Travailler sur la gouvernance implique de croire qu'il est toujours possible de réduire la redistribution excessive et inéquitable des résultats de la croissance économique, du consumérisme et de la destruction environnementale, d'arrêter les spéculations financières destructrices et de trouver des défis plus durables, équitables et satisfaisants pour l'évolution de la société humaine et des cultures.

Les bienfaits de la prise de conscience et d'action en matière de gouvernance sont déjà visibles.

L'attention portée à la gouvernance permet d'augmenter la couverture en aires protégées dans les systèmes nationaux. De nombreuses parties de la CDB ont revu leurs systèmes d'aires protégées et compris

que seul un traitement novateur de la gouvernance leur permettra d'étendre leur couverture comme prévu par l'objectif 11 du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, incluant les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité. En 2006, la France a instauré une nouvelle loi sur les aires protégées qui requiert l'instauration d'un système de gouvernance partagée de tous les parcs nationaux. C'est uniquement grâce à cette loi qu'il a été possible de créer trois nouveaux parcs nationaux depuis 2006, protégeant plus de deux millions d'hectares. En Australie, une nouvelle approche de la gouvernance avec les *Indigenous Protected Areas* (Aires protégées autochtones, en français) a permis de créer plus de 60 nouvelles aires protégées ces 15 dernières années, pour un total de plus de 48 millions d'hectares, ce qui représente environ 40 % du patrimoine d'aires protégées australien. En Namibie, la couverture en réserves communautaires et autres dispositions similaires a augmenté pour atteindre environ un quart de la surface du pays, générant des avantages financiers considérables pour leurs résidents et pour le pays dans son ensemble (NACSO, 2013). L'Équateur et Madagascar ont aussi adopté la gamme complète des types de gouvernance UICN pour leurs systèmes d'aires protégées (Ministry of Environment of Ecuador, 2006 ; Madagascar Protected Area System, 2009) permettant non seulement leur expansion, mais aussi leur consolidation et un meilleur partage des responsabilités.

L'attention portée à la gouvernance améliore l'efficacité et l'efficience de la gestion. En dehors des analyses globales qui confirment la relation entre gouvernance et efficacité de gestion (Leverington et al., 2010), des pays comme la Finlande et le Canada (Väisänen, cité dans Borrini-Feyerabend et al., 2013 ; Johnston, 2006) prouvent qu'investir dans la responsabilité et l'engagement public rend le travail des organismes nationaux d'aires protégées plus efficace et mieux apprécié par la société. De l'Australie à la Colombie, en passant par le Canada et la Namibie, les gouvernements, les organismes de financement et de réglementation et les parties prenantes en général prennent bien conscience que les territoires sous gouvernance partagée ou directement conservés par les populations autochtones, les communautés locales et les propriétaires privés apportent des bénéfices de conservation à un faible coût pour la société ; il s'agit d'une forte recommandation pour soutenir leurs efforts.

L'attention portée à la gouvernance améliore la pertinence et l'équité des décisions. Les aires protégées nécessitent de nombreux types de décisions, répondant aux opportunités et aux menaces pesant sur leur intégrité écologique et leur importance sociale et culturelle. Leurs faibles résultats sont souvent dus à l'échec de la législation, des politiques et des processus

de prise de décision pour comprendre et s'adapter à la situation ainsi qu'à l'absence d'orientations utiles et d'incitations efficaces pour les responsables (reconnaissance sociale, soutien financier, par exemple). Comme en témoigne l'exemple Philippin (Lim, 2012), lorsque les agences gouvernementales soutiennent des cadres de gouvernance légitimes et réactifs, elles peuvent résoudre des dilemmes socio-écologiques, y compris des conflits avec les peuples autochtones. La diversité de la gouvernance peut également maximiser les avantages écologiques, sociaux et culturels découlant des mesures de conservation fondées sur la superficie. Par exemple, les zones de conservation de la faune sauvage en Tanzanie et les ranchs collectifs au Kenya génèrent des avantages importants pour les communautés engagées, qui ne supportaient auparavant que les coûts liés à la présence d'animaux sauvages sur leurs territoires.

L'attention portée à la gouvernance permet d'établir un meilleur rapport entre mesures de conservation par zone et les paysages terrestres et marins environnants. Des dispositifs de gouvernance adaptés à leur contexte sont liés aux paysages terrestres et marins plus larges, et aident à établir un lien avec le pouvoir décisionnel. Des processus de gouvernance appropriés et réactifs permettent d'impliquer les détenteurs de droits et les acteurs vivant et travaillant avec la terre et la mer, et peuvent directement aborder les problèmes environnementaux se trouvant au-delà des limites des mesures de conservation par zone. En Australie par exemple, les groupes autochtones Wilinggin, Dambimangari, Unguu et Balanggarra collaborent avec le projet de lutte contre les incendies de Kimberley du Nord, visant à développer des entreprises pour « brûler le pays correctement », et ainsi réduire les émissions de gaz à effet de serre sous la *Carbon Farming Initiative* (KLC, 2014) du gouvernement australien à l'intérieur et en dehors de leurs aires protégées autochtones.

L'attention portée à la gouvernance apporte une aide précieuse face aux défis constants et aux changements climatiques. Loin d'être inaltérables, les mesures de conservation par zone en particulier peuvent être des processus dynamiques et adaptatifs, capables de répondre aux défis existants et aux changements climatiques. Il y a dix ans, qui aurait pu prévoir qu'en l'espace de quelques années seulement, dans une des régions les plus pauvres et négligées du Sénégal, une initiative de conservation communautaire restaurerait la biodiversité des espèces de mangroves et de poissons, qu'elle quadruplerait les prises de poisson, inspirerait des communautés et convaincrerait les autorités régionales et nationales, et attirerait l'attention internationale (ICCA Registry, 2012) ? De nouvelles mesures de conservation par zone comme

celles-ci, ouvrant la voie à la fusion des caractéristiques traditionnelles et modernes et basées sur la gouvernance par des institutions locales devraient être acceptées avec précaution, sur la base d'une analyse minutieuse. Mais si la conservation se veut visionnaire et souhaite alimenter de nouvelles énergies et perspectives, elle doit y être ouverte.

Améliorer la gouvernance pour des conditions de vie durables

L'attention portée à la gouvernance des aires protégées, qui a commencé à Durban en 2003, a permis d'élargir la gamme d'acteurs légitimes et de mesures par zone en matière de conservation. Elle souligne aussi la prise en considération de principes et de valeurs produisant des bienfaits concrets pour la conservation. Nous sommes maintenant prêts à mettre en place ces solutions, au-delà des paramètres établis et des zones de confort, dans le but d'améliorer la gouvernance pour la conservation de la nature – la base des conditions de vie durables sur notre planète.

Mais comment la gouvernance s'améliore-t-elle ? Dans certains cas, le changement provient de l'intérieur, et dans d'autres il est porté par les récriminations et les conflits externes. Une autre voie possible est l'analyse et la planification conscientes et collectives. De nombreuses décisions de la CDB ainsi que des résolutions et recommandations de l'UICN semblent encourager cette dernière option, et une étude récente, réalisée avec l'aide de l'UICN et de la CDB, propose une méthodologie pour évaluer la gouvernance et pour travailler à son amélioration au sein des systèmes d'aires protégées ou sites individuels (Borrini-Feyerabend et al., 2013).

Une nouveauté centrale de la méthodologie de l'UICN et de la CDB est qu'elle se concentre clairement sur des paysages terrestres et marins, et des territoires et aires conservées, y compris, mais sans se limiter aux aires protégées. Qu'est-ce qui fonctionne, en pratique, pour conserver la nature ? Qui peut prendre les décisions clés de gouvernance ? Qu'avons-nous appris pour rendre ces décisions aussi informées, légitimes, justes, appropriées, rapides et judicieuses que possible ? La méthodologie suggère que les acteurs concernés doivent aborder ces questions à partir d'une compréhension profonde de l'histoire naturelle et sociale locale. Quelles espèces semblent grandir et bien vivre dans ce contexte ? Quel phénomène naturel majeur (migrations animales, cours d'eau, procédés de régénération) caractérise-t-il ? Comment les individus y ont-ils vécu pendant des générations ? Comment se sont-ils adaptés aux saisons ? Où construisaient-ils ? Que mangeaient-ils ? Quelles sont

les caractéristiques fondamentales de leur culture, celles qui ne se sont pas développées par imitation d'autres cultures distantes, mais strictement par adaptation à leur environnement local unique ? Sur la base d'une compréhension de l'histoire écologique et sociale et de l'identité du lieu, nous pouvons tirer des leçons utiles au sujet de la conservation et du développement. Sommes-nous en train de soutenir et d'encourager la nature, ou sommes-nous en train de la perturber ? Sommes-nous en train d'essayer de faire pousser du maïs sur une terre sèche favorable au pastoralisme mobile ? Élevons-nous du bétail sur un sol tropical trop mince ? Plantons-nous des eucalyptus ou des pins à des endroits où les châtaigniers ou les Araucarias auraient pu prospérer ? Sommes-nous en train d'assécher les cours d'eau, d'éroder les flancs de collines, d'épuiser les aquifères ? Que pouvons-nous faire pour vivre en harmonie avec la nature et ne pas gaspiller les ressources naturelles, allant à l'encontre de la nature ?

De nombreux paysages terrestres et marins culturels dans le monde sont esthétiquement plaisants et culturellement riches, car ils expriment la capacité des hommes à comprendre la nature et à prospérer en suivant cette compréhension. Parfois, cela implique de laisser la nature suivre son cours, comme protéger une forêt en utilisant ses ressources de manière prudente et limitée. Parfois, les hommes travaillent avec ardeur pour construire des terrasses, des voies de communication, des escaliers et des chemins, des vergers et des jardins, des pâturages et des puits. Lorsqu'ils agissent ainsi avec respect, intelligence et soin, le paysage ainsi que les êtres humains en tirent profit, et les résultats sont visibles immédiatement. Ceux-ci expriment une forme de connexion profonde entre les hommes et la nature, un mode d'interaction maintenant l'essence de la nature vivante, aussi bien dans qu'en dehors des aires protégées.

Mais une telle connectivité, est-elle liée à la gouvernance ? Il semblerait que oui. L'hypothèse venant immédiatement à l'esprit est que seuls des cadres de gouvernance appropriés et ancrés dans l'histoire socioécologique du milieu peuvent nourrir ce type de lien ; seul l'apprentissage à travers le temps peut alimenter cette banque de savoirs, de compétences, de décisions et d'institutions locales. Il s'agit là d'un domaine nécessitant plus d'analyse et de recherche, les paramètres mesurables décrivant la connectivité profonde auraient besoin d'être développés et étudiés en relation avec la diversité, la qualité et la vitalité de la gouvernance.

Entre temps, différents chemins novateurs vers la gouvernance de la nature pour des conditions de vie durables, associant le bien-être humain à la conservation de la nature, progressent et sont testés par des populations, des communautés, des organismes gouvernementaux,

des chercheurs, des entreprises, des anciens, des leaders spirituels et des citoyens informés, intéressés et prêts à s'engager. Parmi ces possibilités on peut citer :

- repenser et réorganiser les paysages terrestres et marins en unités socioécologiques plus cohérentes ;
- attribuer la responsabilité des questions de développement à des autorités travaillant sur des écosystèmes entiers, responsables de la conservation des fonctions des écosystèmes et promouvant la paix sociale, l'équité économique et le bien-être ;
- assurer la reconnaissance et inciter à la multiplication des modèles de conservation, tels que les aires protégées sous divers types de gouvernance, les aires conservées, les modèles de conservation volontaires et auxiliaires ;
- réhabiliter les biens communs en garantissant le respect des droits collectifs sur la terre et les ressources naturelles pour les populations autochtones et les communautés locales qui sont intimement liées à ces territoires et ressources ;
- promouvoir des méthodes délibératives et inclusives de prise de décisions relatives à l'environnement (par exemple, des discussions ouvertes sur des alternatives de jurys citoyens, recherches futures, conférences de consensus, enquêtes, référendums, comparaisons ouvertes de connaissances scientifiques et traditionnelles sur l'écologie, des modèles d'entreprises et des économies solidaires) ;
- la promotion d'un modèle d'entreprise sain pour le secteur de l'environnement (par exemple, utiliser les mesures d'incitations financières et de dissuasion pour réguler le comportement, comme celui du principe de « pollueur-payeur » pour le changement climatique ;
- centrer le débat sur la justice sociale et éradiquer les inégalités basées sur le sexe, la classe sociale, la caste, l'ethnicité, la race, etc. ;
- renforcer les liens avec les responsables de différents secteurs et à différents niveaux et accroître les échanges entre eux par le biais d'investissements importants dans l'information et la communication ;
- appliquer au domaine de la conservation les leçons tirées de mouvements politiques novateurs à travers l'histoire et les leçons concernant la résilience dans de nombreux secteurs (par exemple, l'éducation et la santé) ;
- promouvoir la démocratie économique avec des mécanismes tels que la planification financière participative, le revenu citoyen (libération de la

pauvreté abjecte et des conditions dégradées), des épargnes et des emprunts communautaires (économie solidaire), des taxes élevées sur la spéculation financière, une production réellement verte, et le contrôle du producteur et du consommateur sur le marché ;

- promouvoir la démocratie de l'information en réformant le secteur de l'éducation (éducation pour la pensée critique et une prise de décisions informée) et le secteur de la communication (journalisme d'investigation, pluralisme et régulation des médias) ;
- développer des plans communautaires promouvant le bien-être, y compris au sujet de la production de nourriture et de la satisfaction des besoins de base, et en échangeant, en comparant et en intégrant ces éléments à différents niveaux ;
- améliorer l'élaboration des politiques par le biais de la recherche et de la planification participatives, l'action affirmative de redistribution de l'autorité et des responsabilités (par exemple, mettre en place des mesures de compensation de la discrimination sexuelle), et des mécanismes clairs pour la responsabilité ;
- inciter les organismes environnementaux à promouvoir une culture d'apprentissage interne dans le but de devenir des organisations horizontales et réactives, offrant des mesures incitatives pour l'engagement et l'innovation ;
- assurer l'existence de mesures de démocratie directe par lesquelles les populations ont toujours une chance d'être impliquées en prenant des décisions clés dont les conséquences sont principalement ressenties par elles-mêmes, mais aussi leur permettant d'assumer leurs responsabilités envers la société en général et les principes constitutifs sur lesquels la société est fondée.

Conclusion

Les questions relatives à la gouvernance des aires protégées à travers le monde ont commencé à être plus largement examinées la veille du Congrès mondial sur les parcs de Durban en 2003. Sur la base de ces premières réflexions, les dix années suivantes ont vu se développer un système avec des types de gouvernance et des principes de bonne gouvernance dont le respect est recommandé. Ce système est lentement mais sûrement en train d'être mis en place par les États signataires de la CDB. On observe aujourd'hui, une diversité et une qualité de gouvernance améliorées au profit de la conservation de la nature, visibles à travers l'émergence de nouveaux

acteurs et collaborations, de nouvelles politiques en phase d'approbation, et de nouvelles pratiques mises en œuvre sur le terrain. En l'espace de quelques années, ceci a contribué à l'extension de la couverture en aires protégées, et amélioré l'efficacité et l'efficience de la gestion et de l'équité des décisions. Cela a également renforcé les liens avec les paysages terrestres et marins environnants, et apporté une aide précieuse face aux défis constants des changements planétaires. Pléthore d'idées et de chemins, à utiliser individuellement ou ensemble, émergent aussi pour promouvoir la vitalité de la gouvernance et de l'apprentissage par la pratique de la conservation de la nature.

Nous devons cependant demeurer vigilants. Tous les acteurs ne peuvent pas participer sur un pied d'égalité à la prise de décisions liées aux questions cruciales des moyens de subsistance et de la conservation. Équité ne veut pas dire égalité, et il faut maintenir les droits existants, la quantité et la qualité de l'engagement, et une juste compensation. De la même manière, il est nécessaire de conserver la stabilité de la gouvernance. La gouvernance adaptative est importante, mais le changement constant, l'instabilité des règles, et l'absence de sécurité des investissements génèrent le chaos. La subsidiarité et l'attention portée aux contextes et au respect des cultures locales et des valeurs sont importantes, tout comme l'intérêt général, la viabilité des écosystèmes et la stabilité du climat, les valeurs humaines universelles comme celles mettant un frein à la cupidité, à l'égoïsme ou encore aux comportements violents et destructeurs. Les individus ayant des valeurs, visions du monde et intérêts divergents doivent être écoutés et impliqués dans les discussions, mais des valeurs et des visions de l'avenir opposées ne peuvent être poursuivies ensemble. Les décisions doivent être prises et maintenues dans le temps pour que la gouvernance obtienne un résultat cohérent.

Comment trouver un équilibre entre équité et droits acquis, stabilité et innovation, intérêt et valeurs locaux et principes libérateurs plus larges ? Nous suggérons une « approche basée sur les droits de l'homme », à travers laquelle une multitude de droits procéduraux et substantifs sont respectés. Mais nous encourageons aussi au respect de l'efficacité de la prise de décision et souhaitons que la primauté du droit soit assurée, et que les droits des individus soient toujours contrebalancés avec des responsabilités, notamment envers les droits des générations futures et de la nature. Il n'existe pas de recette pour garantir cela, mais partout dans le monde, des leçons et des analyses s'accumulent grâce à l'apprentissage par la pratique. Dans un effort conscient et participatif pour promouvoir sa propre diversité, qualité et vitalité, la gouvernance peut se déployer au mieux pour la conservation de la nature.

Références

Lectures recommandées

- Alcorn, J., Luque, A. and Weisman, W. (2005) 'Non-governmental organisations and protected area governance', in D. Pansky (ed.) *Governance Stream of the Vth World Parks Congress*, Parks Canada and IUCN WCPA, Ottawa.
- Anderson, P. (2003) The contributions made by private game reserves and landowners to conservation in South Africa, Presentation in the governance stream to Benefits beyond Boundaries, Fifth World Parks Conference, 8–17 September, Durban.
- Aparicio, M. (2002) *Los Pueblos Indígenas y el Estado [Indigenous Peoples and the State]*, Cedes Editorial, Barcelona.
- Berkes, F. (2004) 'Rethinking community-based conservation', *Conservation Biology* 18(3): 621–30.
- Borrini-Feyerabend, G. and Dudley, N. (2005) *Les Aires Protégées à Madagascar: bâtir le système à partir de la base [Protected areas in Madagascar: building the system from the ground up]*, Report for IUCN and SAPM Commission, IUCN WCPA/CEESP, Gland.
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Broome, N. P., Phillips, A. and Sandwith, T. (2013) *Governance of Protected Areas: From understanding to action*, IUCN, Gland.
- Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M. T., Kothari, A. and Renard, Y. (2004) *Sharing Power: Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*, IIED and IUCN CEESP/CMWG, Cenesta, Tehran.
- Borrini-Feyerabend, G., Lassen, B., Stevens, S., Martin, G., Riasco de la Pena, J. C., Raez-Luna, E. F. and Farvar, T. (2010) *Biocultural Diversity Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities*, ICCA Consortium and Cenesta for GEF SGP, GTZ, IIED and IUCN CEESP, Tehran.
- Bravo, M. and Heylings, P. (2002) 'Sistema de manejo participativo de la Reserve Marina de Galapagos—actividades en 2001 y resultados de la primera evaluacion participativa [Shared governance system of Galapagos Marine Reserve—activities in 2001 and results of the first participatory evaluation]', *Policy Matters* 10: 115–20.
- Cash, D. W. and Moser, S. C. (2000) 'Linking global and local scales: designing dynamic assessment and management processes', *Global Environmental Change* 10(2): 109–20.
- Convention on Biological Diversity (CBD) (1992) *Convention on Biological Diversity*, United Nations New York.
- Convention on Biological Diversity (CBD) (2010) *Global Biodiversity Outlook 3*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal.
- Convention on Biological Diversity (CBD) (2011) *Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Targets*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal.
- Crutzen, P. J. (2006) 'The "anthropocene"', in E. Ehlers and T. Krafft (eds) *Earth System Science in the Anthropocene*, pp. 13–18, Springer, Berlin and Heidelberg.
- Dearden, P., Bennett, M. and Johnston, J. (2005) 'Trends in global protected area governance, 1992–2002', *Environmental Management* 36(1): 89–100.
- Diegues, A. C. (n.d.) *The Myth of Wilderness in the Brazilian Rainforest*. <www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/images/stories/Database/myth%20final.pdf>
- Dudley, N. (2008) *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland.
- Eagles, P. F. J. (2009) 'Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas', *Journal of Sustainable Tourism* 17(2): 231–48.
- Estifania, E., de Vera, P., Lucero-Diola, F. and Silang, P. (eds) (2012) *Nature Conservation in the Footsteps of Our Ancestors. Proceedings of the First National Conference on Indigenous Community Conserved Areas (ICCAs) in the Philippines*, University of the Philippines National College of Public Administration and Governance and Protected Areas and Wildlife Bureau in partnership with New-CAPP Project, UNDP-GEF, Manila. <www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CEAQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.newcapp.org%2Fimages%2Fwhatsnew%2Fdownload%2F10082012032949ICCA%2520Conference.pdf&ei=pTInU62fGofn4QSorYCgBA&usg=AFQjCNFh85567UHG0UFxuOT-ZCsdIQxNBQ&cbvm=bv.62922401,d.bGE>

- Fairhead, J., Leach, M. and Scoones, I. (2012) 'Green grabbing: a new appropriation of nature?', *Journal of Peasant Studies* 39(2): 237–61.
- Farrier, D. and Adams, M. (2011) 'Indigenous–government co-management of protected areas: Booderee National Park and the national framework in Australia', in B. Lausche and F. Burhenne (eds) *Guidelines for Protected Area Legislation*, IUCN, Gland.
- Folke, C. (2006) 'Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses', *Global Environmental Change* 16(3): 253–67.
- Goudie, A. (1990) *The Human Impact on the Natural Environment*, Basil Blackwell, Oxford.
- Graham, J., Amos, B. and Plumptre, T. (2003) *Governance principles for protected areas in the 21st century*, Discussion Paper, Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and Canadian International Development Agency, Ottawa.
- Hansen, J., Kharecha, P., Sato, M., Masson-Delmotte, V., Ackerman, F., Beerling, D. J., Hearty, P. J., Hoegh-Guldberg, O., Hsu, S.-L., Parmesan, C., Rockstrom, J., Rohling, E. J., Sachs, J., Smith, P., Steffen, K., van Susteren, L., von Schuckmann, K. and Zachos, J. C. (2013) 'Assessing "dangerous climate change": required reduction of carbon emissions to protect young people, future generations and nature', *Plos One* 8(2).
- Hill, R., Williams, K. J., Pert, P. L., Robinson, C. J., Dale, A. P., Westcott, D. A., Grace, R. A. and O'Malley, T. (2010) 'Adaptive community-based biodiversity conservation in Australia's tropical rainforests', *Environmental Conservation* 37(1): 73–82.
- Hill, R., Grant, C., George, M., Robinson, C. J., Jackson, S. and Abel, N. (2012) 'A typology of Indigenous engagement in Australian environmental management: implications for knowledge integration and social-ecological system sustainability', *Ecology and Society* 17(1): 23. <dx.doi.org/10.5751/ES-04587-170123>
- Hill, R., Maclean, K., Pert, P. L., Rist, P., Joyce, A., Schmider, J. and Tawake, L. (2013a) *Participatory evaluation of co-management in wet tropics country. Interim report*, Report to the National Environmental Research Program, Reef and Rainforest Research Centre Limited, Cairns, Queensland.
- Hill, R., Halamish, E., Gordon, I. J. and Clark, M. (2013b) 'The maturation of biodiversity as a global social-ecological issue and implications for future biodiversity science and policy', *Futures* 46(1): 41–9.
- Holling, C. S. (ed.) (1978) *Adaptive Environmental Assessment and Management*, John Wiley & Sons, New York.
- ICCA Registry (2012) 'Association Kawawana', *ICCA Registry 2012*, UNEP-WCMC, Cambridge. <www.iccregistry.org/en/sites/26>
- International Labour Organisation (ILO) (1989) *Convention No. 169*, International Labour Organisation, Geneva. <www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm>
- International Union for Conservation of Nature World Commission on Protected Areas (IUCN WCPA) (2013) *Global Transboundary Conservation Network*, [Online], IUCN, Gland. <www.tbpa.net/page.php?ndx=83>
- Johnston, J. (2006) Information for G. Borriani-Feyerabend, J. Johnston and D. Pansky, 'Governance of protected areas', in M. Lockwood, A. Kothari and G. L. Worboys (eds) *Managing Protected Areas: A global guide*, p. 139, Earthscan, London.
- Katz, E. (2010) *Land Tenure, Property Rights, and Natural Resource Management: Land tenure and property rights reform in the developing world—who is vulnerable*, United States Agency for International Development, Burlington, VT.
- Kimberley Land Council (KLC) (2014) *North Kimberley Ranger Groups and Aboriginal Corporations Discuss Carbon Business*, Kimberley Land Council, Broome, WA. <klc.org.au/2013/01/23/north-kimberley-ranger-groups-and-aboriginal-corporations-discuss-carbon-business/>
- Kothari, A. (2006) 'Community conserved areas: towards ecological and livelihood security', *PARKS* 16(1): 3–13.
- Kothari, A., Corrigan, C., Jonas, H., Neumann, A. and Shrumm, H. (eds) (2012) *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: Global overview and national case studies*, Technical Series No. 64, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, Kalpavriksh and Natural Justice, Montreal.

- Langholz, J. A. and Krug, W. (2004) 'New forms of biodiversity governance: non-state actors and the private protected area action plan', *Journal of International Wildlife Law and Policy* 7(1–2): 9–29.
- Lausche, B. and Burhenne, F. (2011) *Guidelines for Protected Area Legislation*, IUCN, Gland.
- Lausche, B., Farrier, D., Verchuuren, J., La Vina, A. G. M., Trouwborst, A., Born, C. H. and Aug, L. (2013) *The legal aspects of connectivity conservation: a concept paper*, IUCN, Gland.
- Lebel, L., Anderies, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P. and Wilson, J. (2006) 'Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems', *Ecology and Society* 11(1): 21.
- Leverington, F., Costa, K. L., Pavese, H., Lisle, A. and Hockings, M. (2010) 'A global analysis of protected area management effectiveness', *Environmental Management* 46(5): 685–98.
- Lim, T. M. (2012) ICCA recognition in the Philippines and its role in the achievement of Aichi Targets, Presentation delivered at the CBD Colloquium on ICCAs, CBD COP 11, Hyderabad, India, 13 October.
- Madagascar Protected Area System (SAPM) (2009) *Capitalisation des expériences et des acquis en matière de gouvernance des aires protégées en cogestion et des aires protégées communautaires à Madagascar* [Learning from Experience and Advances about Governance of Co-Managed Protected Areas and ICCAs in Madagascar], Ministry of Environment, Forests and Tourism of Madagascar, Antananarivo.
- Ministry of Environment of Ecuador (2006) *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007–2016* [Policy and Strategic Plan for the National System of Protected Areas 2007–2016], Proyecto Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP-GEF), Quito.
- Mitchell, B. A. and Brown, J. L. (1998) 'Stewardship: a working definition', *Environments* 26(1): 8–17.
- Murphree, M. (2000) Boundaries and borders: the question of scale in the theory and practice of common property management, Paper presented to the Eighth IASCP Conference, Bloomington, Indiana, 31 May – 4 June.
- Namibian Association of CBNRM Support Organisations (NACSO) (2013) *The State of Community Conservation in Namibia*, NACSO, Windhoek.
- Nelson, R., Howden, M. and Smith, M. S. (2008) 'Using adaptive governance to rethink the way science supports Australian drought policy', *Environmental Science and Policy* 11(7): 588–601.
- Ostrom, E. and Nagendra, H. (2006) 'Insights on linking forests, trees, and people from the air, on the ground, and in the laboratory', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 103(5): 19 224–31.
- Paterson, A. R. (2010) 'Clearing or clouding the discourse—a South African perspective on the utility of the IUCN protected areas governance typology', *South African Law Journal* 127(3): 490–514.
- Paterson, A. R. (2011) Bridging the gap between conservation and land reform: communally-conserved areas as a tool for managing South Africa's natural commons, Thesis, Department of Public Law, University of Cape Town, South Africa.
- Posey, D. A. (ed.) (1999) *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*, UNEP, Nairobi, and Intermediate Technology Publications, London.
- Rose, D. B. (1996) *Nourishing Terrains: Australian Aboriginal views of landscapes and wilderness*, Australian Heritage Commission, Canberra.
- Rose, D. B. (2013) 'Indigenous Protected Areas – innovation beyond the boundaries'. <www.nature.org/cs/groups/webcontent/@web/@australia/documents/document/prd_062372.pdf>
- Sandwith, T., Shine, C., Hamilton, L. and Sheppard, D. (2001) *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*, IUCN, Gland.
- Simonsen, S. H., Biggs, R., Schlüter, M., Schoon, M., Bohensky, E. L., Cundill, G., Dakos, V., Dayw, T., Kotschy, K., Leitch, A. M., Qunilan, A., Peterson, G. and Moberg, F. (2014) *Applying Resilience Thinking. Seven principles for building resilience in social-ecological systems*, Stockholm Resilience Centre, Stockholm.

- Stanciu, E. and Ioniță, A. (2013) *Governance of Protected Areas in Eastern Europe. Overview on different governance types, case studies and lessons learned*, Study commissioned to ProPark, Romania, by the German Federal Agency for Nature Conservation BfN, Skripten Braşov, Romania.
- Stevens, S. and Pathak-Broome, N. (2014) 'Appropriate recognition and respect for indigenous peoples' and community conserved territories and areas which overlap protected areas, Draft manuscript for the ICCA Consortium.
- Tilman, D., Balzer, C., Hill, J. and Befort, B. L. (2011) 'Global food demand and the sustainable intensification of agriculture', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 108(50): 20 260–4.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1997) *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP policy document*, United Nations Development Programme, New York.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1999) *Human Development Report 1999: Globalisation with a human face*, United Nations Development Programme, New York.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2002) *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*, United Nations Development Programme, New York.
- United Nations Environment Program (UNEP), International Union for Conservation of Nature (IUCN) and World Wildlife Fund (WWF) (1980) *World Conservation Strategy*, IUCN Online, Gland. <data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/WCS-004.pdf>
- Walters, C. (1986) *Adaptive Management of Renewable Resources*, Macmillan, New York.
- Western Ghats Ecology Expert Panel (2011) *Report of the Western Ghats Ecology Expert Panel. Part I*, Submitted to the Ministry of Environment and Forests of India. <moef.nic.in/downloads/public-information/wg-23052012.pdf>
- Woodley, S., Bertzky, B., Crawhall, N., Dudley, N., Miranda Londoño, J., MacKinnon, K., Redford, K. and Sandwith, T. (2012) 'Meeting Aichi Target 11: what does success look like for protected area systems?', *PARKS* 18(1): 24–34.
- Wyborn, C. and Bixler, R. P. (2013) 'Collaboration and nested environmental governance: scale dependency, scale framing, and cross-scale interactions in collaborative conservation', *Journal of Environmental Management* 123(1): 58–67.
- Young, I. M. (2001) 'Activist challenges to deliberative democracy', *Political Theory* 29(5): 670–90.
- Young, O. R., Berkhout, F., Gallopin, G. C., Janssen, M. A., Ostrom, E. and Leeuw, S. V. D. (2006) 'The globalization of socio-ecological systems: an agenda for scientific research', *Global Environmental Change—Human and Policy Dimensions* 16(3): 304–16.

Ce texte est extrait du livre « Gouvernance et gestion des aires protégées »
édité par Graeme L. Worboys, Michael Lockwood, Ashish Kothari, Sue Feary et Ian Pulsford,
publié en 2020 par l'ANU Press, l'Australian National University, Canberra, Australie.

La reproduction de cette publication de l'ANU Press à des fins éducatives ou non commerciales est autorisée sans l'autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur, à condition que la source soit clairement indiquée.
La reproduction de cette publication pour la revente ou à d'autres fins commerciales est interdite sans l'autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur.