



Gestion des aires protégées en Afrique

Module 3 : gouvernance des aires protégées > Séquences 2 à 6: définition et types de gouvernance

Les documents à consulter en complément de ce cours sont les lignes directrices de l'UICN sur la gouvernance et les lettres **NAPA 84 et suivantes**, résumant quatre études conduites sur la gouvernance en Afrique, disponibles sur papaco.org/fr/publications-sur-les-ap ainsi que via les liens suivants :

- http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_french_governance_book_final_1.pdf
- <http://papaco.org/wp-content/uploads/2015/03/lettreNAPA-84-0315-EN.pdf>

I. La gouvernance des aires protégées : concept et évolution

1. Qu'est-ce-que la gouvernance ?

La notion de « gouvernance » d'une aire protégée a trait à des questions de pouvoir, de relations et de responsabilité. D'un point de vue pratique, on peut la comprendre en posant la question : "**qui détient l'autorité et la responsabilité de la gestion et doit rendre compte des résultats achevés ?**". Elle n'a donc pas grand-chose à voir avec la gestion ("**quoi faire pour atteindre les buts de l'aire protégée ?**") mais elle nous informe sur les décideurs et la façon dont les décisions sont prises.

D'autres grandes questions auxquelles peut répondre la gouvernance sont "**comment décide-t-on pour l'aire protégée ? Quelles normes sont appliquées et quelles approches, valeurs et principes servent de guide aux décideurs ?**". Les réponses à ces questions nous informent sur la qualité de la gouvernance, elles nous aident à comprendre si nous sommes en présence d'une "**bonne gouvernance**", ou pas.

2. Quatre grands types de gouvernance

On trouve quatre grands "**types**" de gouvernance (tous légitimes et importants pour la conservation) :

- les AP sous l'autorité du **gouvernement** (soit au niveau local/national, soit au niveau supranational) : c'est la **gouvernance étatique**
- les AP sous l'autorité de plusieurs parties prenantes : c'est ce qu'on appelle la **gouvernance partagée**
- les AP sous l'autorité du secteur privé (généralement les propriétaires des terres ou des ressources naturelles concernées) : on l'appellera **gouvernance privée**
- les AP sous l'autorité des peuples autochtones ou des communautés locales sédentaires et/ou mobiles avec des droits coutumiers et/ou légaux : c'est ce qu'on appelle la **gouvernance communautaire**.

Ces quatre types de gouvernance sont présentés individuellement ci-après.

3. Que sait-on sur la gouvernance des AP africaines ?

Manque de données

Malheureusement, la gouvernance des aires protégées est rarement reportée dans la base de données mondiale des AP. **Les estimations actuelles portent ainsi sur moins de 30% des AP en Afrique.** Elles donnent au moins 80% d'AP étatiques, quelques pourcents d'AP à gouvernance partagée, ou communautaire, ou encore privé. Ces proportions sont variables selon les régions. En général, les AP étatiques sont les plus grandes et les AP privées sont surtout présentes en Afrique anglophone.

Evolution

Si l'on ne connaît pas encore bien la répartition de tous les types de gouvernance à l'échelle du continent, on sait par contre que la gouvernance évolue. Des changements de statut interviennent au cours du temps, qui traduisent des **évolutions répondant au souci d'améliorer la gouvernance**, pour créer les conditions de meilleure efficacité de la conservation.

4. La gouvernance, un élément déterminant pour les AP

La gouvernance, et surtout sa **qualité**, constitue un élément **déterminant de la capacité ou de l'incapacité d'une aire protégée à jouer son rôle**. Si la gouvernance est défaillante, même si l'on met en place les meilleures stratégies de gestion, les résultats seront médiocres voire nuls. Travailler sur la gouvernance d'un parc est donc, à ce titre, au moins sinon plus important que de chercher les réponses techniques aux problèmes rencontrés.

II. Les 4 grands types de gouvernances

1. Gouvernance par le gouvernement

Un organisme gouvernemental (tel qu'un ministère ou une administration des parcs relevant directement du Gouvernement) détient l'autorité et la responsabilité de la gestion de l'aire protégée, détermine ses objectifs de conservation (tels que ceux qui vont définir sa catégorie de gestion), développe et met en œuvre son plan de gestion et, souvent, est « propriétaire » des terres de l'aire protégée, de l'eau et des ressources associées.

Des organes gouvernementaux sous-nationaux peuvent aussi être en charge de ces fonctions et/ou être propriétaires des terres et des ressources des aires protégées. Dans certains cas, le gouvernement conserve le contrôle d'une aire protégée – il décide des *objectifs de gestion de l'aire* – mais en délègue la planification et/ou les tâches quotidiennes à une organisation paraétatique, à une ONG, à un opérateur privé ou à une communauté.

Dans un cadre juridique de gouvernance d'état, cela peut être, ou pas, une obligation légale d'informer ou de consulter les parties prenantes avant d'instaurer des aires protégées et de prendre ou

d'appliquer des décisions concernant leur gestion. Les approches participatives sont de plus en plus fréquentes et elles sont souhaitables. Les délégations de responsabilité/service public varient aussi selon les pays et le niveau de déconcentration rencontré.

2. Gouvernance partagée

Des mécanismes et des processus institutionnels complexes sont utilisés pour partager l'autorité et les responsabilités de la gestion entre une pluralité d'acteurs, gouvernementaux et/ou non gouvernementaux (formellement et informellement) habilités. La **gouvernance partagée**, appelée aussi **co-gouvernance**, se présente sous diverses formes selon que le niveau de partage des décisions est plus ou moins fort.

Par exemple, dans la **gestion « collaborative »**, l'autorité décisionnelle et la responsabilité sont confiées à un organisme, mais celui-ci est tenu, par la loi ou par décision politique, **d'informer ou de consulter** les autres parties prenantes. Dans une **gestion « conjointe »**, divers acteurs siègent dans un organe de gestion qui **possède l'autorité et la responsabilité décisionnelles**. Le niveau de partage de la responsabilité est donc plus important. Les décisions peuvent, ou pas, exiger un consensus.

Une forme particulière de gouvernance partagée a trait aux **aires protégées transfrontalières**, qui impliquent au moins deux gouvernements et parfois d'autres intervenants locaux.

L'étude que le Papaco a conduite en Afrique montre qu'il est relativement difficile de trouver des exemples de gouvernance partagée qui remplissent tous les critères de cette forme de gouvernance. On observe plutôt un des trois autres types, un peu « hybrides » en ce sens qu'ils associent de toute façon différents acteurs, sans pour autant aller jusqu'au partage des décisions et des processus.

3. Gouvernance privée

La gouvernance privée comprend les aires protégées contrôlées et/ou dont la propriété est détenue par un particulier, une coopérative, une ONG ou une société, gérées à des fins lucratives ou non. Les aires acquises par des ONG explicitement pour la conservation en sont des exemples typiques.

De nombreux propriétaires particuliers pratiquent aussi la conservation par respect pour la terre et par souci de préserver des valeurs esthétiques et écologiques. Des mesures d'incitation, comme des profits tirés de l'écotourisme et de la chasse ou une réduction d'impôts et de taxes, encouragent souvent ce type de gouvernance.

Dans tous ces cas, l'autorité sur la gestion de l'aire protégée et de ses ressources revient aux propriétaires/privés qui déterminent l'objectif de la conservation, développent des plans de gestion et restent maîtres des décisions, pour autant qu'elles respectent la législation concernée.

Cette forme de gouvernance est actuellement en progression en Afrique mais elle nécessite un cadre réglementaire incitatif pour jouer pleinement son rôle et permettre l'extension significative du réseau des aires protégées dans un pays.

4. Gouvernance par les populations autochtones et/ou les communautés locales

Ce type inclut deux sous-ensembles principaux :

- (1) **les aires et les territoires des populations autochtones établis et gérés par des populations autochtones** et
- (2) **les zones de conservation communautaire, créées et gérées par les communautés.**

Ces sous-ensembles, qui peuvent ne pas être nettement distincts, s'appliquent tant à des populations qu'à des communautés sédentaires et nomades.

L'UICN définit ce type de gouvernance **comme des aires protégées où l'autorité et la responsabilité de la gestion sont confiées aux peuples autochtones et/ou aux communautés locales sous diverses formes d'institutions ou de réglementations coutumières ou juridiques, formelles ou informelles.**

Celles-ci peuvent être relativement complexes. Par exemple, les ressources de la terre peuvent être une propriété collective gérée collectivement, alors que d'autres ressources peuvent être gérées par des particuliers ou sur une base clanique. Différents peuples ou communautés autochtones peuvent être responsables de la même aire à différentes périodes, ou de différentes ressources dans la même aire.

Les réglementations s'entremêlent avec des valeurs culturelles et spirituelles. Le droit coutumier et les organisations qui gèrent les ressources naturelles ne bénéficient pas toujours de la reconnaissance statutaire légale ou d'un pouvoir disciplinaire. Dans d'autres cas, cependant, les peuples autochtones et/ou les communautés locales sont pleinement reconnues comme les autorités en charge d'aires protégées par l'état ou possèdent un droit légal sur la terre, l'eau ou autres ressources.

Quelle que soit la structure, les accords de gouvernance exigent que l'aire qui est sous le contrôle des peuples autochtones et/ou des communautés locales ait des institutions et des réglementations identifiables responsables de l'atteinte des objectifs de l'aire protégée.

Ce sont des lieux où :

- Les populations autochtones et/ou les communautés locales se sentent responsables des écosystèmes en question – elles y sont d'habitude liées pour des raisons culturelles et/ou parce qu'ils sont à la base de leurs moyens de subsistance, et/ou parce que ce sont leurs territoires traditionnels de par le droit coutumier.
- Ces populations autochtones et/ou communautés locales sont les acteurs de la prise de décisions et de la mise en œuvre des décisions concernant la gestion de l'écosystème, ce qui implique qu'elles

possèdent une institution qui exerce l'autorité et la responsabilité et qu'elles sont capables d'appliquer des réglementations.

- Les décisions et les efforts de gestion des populations autochtones et/ou des communautés locales mènent à la conservation des habitats, des espèces, des fonctions écologiques et des valeurs culturelles associées, même si l'intention originale portait peut-être sur une variété d'objectifs qui n'étaient pas directement liés à la protection de la biodiversité.

Les aires communautaires permettent de compléter le réseau là et quand le Gouvernement ne peut pas prendre en charge certains territoires. Toutes les catégories d'AP peuvent être concernées par ce type de gouvernance.

Il y a parfois un manque de reconnaissance de ces AP, soit par les Gouvernements, soit à la demande des populations locales elles-mêmes car elles craignent que la reconnaissance officielle des AP ne les propulse dans des systèmes plus vastes sur lesquels ils n'auront aucun contrôle.