



NAPA Nouvelles des Aires Protégées en Afrique

News from African Protected Areas

N°88
Juillet 2015



Edito

Geoffroy MAUVAIS
Coordinateur du Papaco

Pendjari – la preuve par l'échec

Le parc national de la Pendjari est une sorte de célébrité locale en Afrique de l'Ouest. Non que ce soit le plus grand, ni le plus beau des parcs du coin. Ce n'est pas non plus le plus riche en biodiversité et ce n'est pas non plus le plus visité de la sous-région. Mais, au fil du temps, c'est un parc qui a acquis une certaine réputation de sérieux et de réussite en matière de conservation.

Cela ne s'est pas produit par hasard : appuyé de façon continue et durable par la coopération allemande, l'Etat béninois a su créer là les conditions nécessaires pour une gouvernance réussie. Notamment en instaurant progressivement de bonnes relations avec ses voisins, que ce soient les concessionnaires privés des zones de chasse alentours ou, de façon encore plus déterminante, en aidant la structuration des communautés riveraines pour qu'elles contribuent et bénéficient des retombées du parc (les fameuses associations villageoises de gestion des ressources fauniques, AVIGREF).

Le parc a ainsi su passer d'une gestion monolithique par l'Etat à une gouvernance partagée entre plusieurs acteurs, condition préalable à toute forme de succès durable. Voilà des années qu'on le dit et qu'on le répète, et voilà des années que les archaïsmes de systèmes nationaux à bout de souffle, et ceux qui les incarnent, contrecarrent cette évolution. Il est tellement plus reposant de (mal) gérer tout seul...

Le parc a eu son âge d'or. Petit à petit, la confiance s'est installée entre les hommes. Les intérêts de chacun et de tous ont été pris en compte, discutés, revisités, parfois compromis mais tout cela a débouché sur un système efficace dont les premiers effets ont été le redressement des effectifs de faune. L'on croyait cela solide et durable et on avait, en théorie, raison. A plus d'une occasion, j'ai pris ce parc en modèle pour l'Afrique de l'Ouest où les exemples d'une gouvernance à trois ou plus sont si rares !

Et puis les hommes ont changé (c'est toujours nécessaire après un certain temps n'est-ce pas ?). Et le système en place s'est grippé, les vieux conflits d'acteurs ont resurgi, les intérêts particuliers ont supplanté l'intérêt de tous ; le parc n'était plus un bien commun mais une proie pour chacun, et une proie, cela ne se partage pas. Quelle qu'en soit la raison, et chacun avait la sienne, le dialogue s'est arrêté et on est revenu à l'affrontement habituel entre ceux chargés de la protection et ceux supposés convoiter le parc, sans trop savoir d'ailleurs qui appartient réellement à quelle catégorie. L'affaire a dépassé les frontières du Bénin et a fait le tour de la blogosphère, suscitant des milliers de signatures dans une pétition mondialisée...

C'était, pour tous les détracteurs de nos efforts sur la gouvernance, la démonstration par l'exemple : même partagée, la gouvernance ne peut rien pour un parc et la seule bonne recette qui marche encore, c'est bien l'AK-47 et le dialogue imposé au fusil !

Je ne crois pas : ce que cet exemple démontre, c'est tout l'inverse. Quand la gouvernance est bonne (et elle le fût), ça marche. Premier acquis. Pour que la bonne gouvernance dure, il faut

simplement passer des hommes aux structures, c'est-à-dire consolider le processus pour qu'il ne soit plus simplement une affaire de quelques bonnes volontés, mais deviennent la philosophie, la raison d'être de tous. Le parc de la Pendjari a été victime de son succès, et abandonné trop tôt à son sort, avant qu'un système solide de gouvernance ne soit vraiment institutionnalisé... cela ne remet pas en cause la nécessité de travailler sur la gouvernance, simplement la façon de le faire.

Ce n'est pas pour rien que notre feuille de route pour les aires protégées d'Afrique associe gouvernance et durabilité car elles sont intrinsèquement liées. Nous avons besoin d'une gouvernance construite, solide, représentative, transparente, éthique, responsable, légitime etc. mais avant tout bâtie sur le long terme... et les moyens techniques, l'argent, les politiciens, les militaires n'y feront rien tout seuls. C'est aussi pourquoi nous avons publié dans les NAPA, depuis mars, les analyses et les études de cas conduites sur la gouvernance, globale, étatique, privée ou encore partagée, dans la présente édition, des aires protégées du continent. On le dit et on le répète, et on le répètera encore : changer la gouvernance des aires protégées en Afrique est inévitable si l'on veut enfin réussir... mais encore faut-il le faire bien.

Cette étude sur la gouvernance partagée nous donnera certainement matière à réfléchir...

Bonne lecture.

Le papaco, c'est aussi sur Twitter
@Papaco_IUCN



**MOOC sur la gestion des aires protégées :
les inscriptions bientôt ouvertes !**

A suivre dans la prochaine NAPA...

Gouvernance des aires protégées en Afrique – aires protégées à gouvernance partagée

Directions 1 à 3 de la Feuille de Route pour les AP d'Afrique



Avec le soutien de l'Agence française de Développement (AfD), le Papaco a conduit une série d'études sur la gouvernance des AP en Afrique. Cette lettre NAPA présente un résumé de l'étude sur la gouvernance partagée des AP (étude conduite par l'IIED).

**Le rapport complet de l'étude est disponible
sur www.papaco.org**

Pour rappel, cette étude fait partie d'une série de 4 études sur la gouvernance des AP en Afrique : la première présentait une revue globale des conditions de cette gouvernance, puis les gouvernances privée et étatique ont été analysées (voir les précédentes NAPA, 84, 85, 86, et 87).

Basée sur 10 études de cas de gouvernance partagée d'aires protégées issues de cinq pays d'Afrique, ainsi que sur des informations provenant de la littérature, cette étude met en lumière les forces, les faiblesses et les conditions de succès de la gouvernance partagée, et formule des recommandations sur les bonnes pratiques visant à garantir une gouvernance partagée plus efficace et plus équitable, dans le futur.

NB : la portée de cette étude sur la gouvernance partagée est limitée à la gouvernance impliquant des intervenants locaux (populations autochtones, communautés locales et dans certains cas, gouvernements locaux), avec des acteurs étatiques, au niveau national. En d'autres termes, cette étude ne concerne pas les formes de gouvernance partagée gouvernement-gouvernement, gouvernement-secteur privé et secteur privé-communauté.

Définition de la gouvernance partagée

“Les aires protégées dotées de gouvernance partagée sont basées sur des mécanismes institutionnels et des processus partageant officiellement ou non officiellement l'autorité et la responsabilité entre plusieurs acteurs » (Borrini-Feyerabend et coll. 2013).

La classification des types de gouvernance des aires protégées de l'IUCN reconnaît trois formes distinctes de gouvernance partagée :

- I. **La gouvernance collaborative** – dans laquelle l'autorité décisionnelle et la responsabilité sont confiées à un organisme seul mais cet organisme est tenu par la loi, ou par une décision politique, d'informer ou de consulter les autres parties prenantes au moment de la planification ou de la mise en œuvre.
- II. **La gouvernance conjointe** – dans laquelle les représentants des différentes parties prenantes siègent au sein d'un organe de gouvernance ayant l'autorité décisionnelle et la responsabilité et prennent les décisions ensemble.
- III. **La gouvernance transfrontalière** – dans laquelle au moins deux gouvernements nationaux travaillent ensemble dans un système de gouvernance partagée aux côtés d'autres parties prenantes et détenteurs de droits.

Cette étude porte donc sur les types I et II car il n'existe pas, ou très peu, d'exemples en Afrique de type III ou gouvernance transfrontalière qui présenterait également une mobilisation considérable d'intervenants locaux. Elle s'intéresse en outre plus particulièrement à la gouvernance partagée entre gouvernement national et collectivités locales ou gouvernements locaux.

Pour simplifier, il convient de considérer les types de gouvernance des AP comme reposant sur un continuum le long duquel l'équilibre du pouvoir se déplace de plus en plus de l'Etat vers d'autres acteurs, en allant de la gauche vers la droite dans la figure 1 ci-après. La gouvernance partagée est en position médiane, et au sein de cette zone, ce diagramme identifie trois formes de gouvernance partagée, du point de vue de l'Etat. A gauche, consultation avec les intervenants locaux (= gouvernance collaborative), au centre négociation d'accords spécifiques (gouvernance conjointe relativement limitée), et à droite transfert du pouvoir (gouvernance conjointe relativement forte).

Fig. 1 : le continuum de la gouvernance selon la perspective d'une agence gouvernementale (adapté de Borrini-Feyerabend et coll. 2013)



Ce continuum aide à clarifier le concept de gouvernance partagée mais il demeure évidemment un certain flou sur la délimitation de cette gouvernance partagée (type B dans cette figure) entre, à gauche, la gouvernance par l'Etat (également appelée gouvernance de type A) et, à

droite, la gouvernance conduite par des acteurs communautaires et/ou privés (gouvernances de type C et D).

Evolution de la gouvernance partagée en Afrique

Vers le milieu des années 90, de nombreux pays dans le monde expérimentaient la gouvernance partagée, y compris plusieurs pays d'Afrique (notamment l'Ouganda). A ce stade, les termes les plus utilisés étaient « cogestion », « gestion collaborative » et « gestion conjointe » (Dearden et Bennett 2005). Ces accords différaient dans le détail selon les contextes nationaux ou locaux, mais ils aspiraient généralement à encourager la participation de différents intervenants locaux dans la gouvernance des aires protégées.



Gouvernance partagée : faire participer les différents acteurs de la gestion des aires protégées... (dessin Marc Châtaigner)

Le Vème Congrès Mondial sur les Parcs, à Durban, en 2003, a marqué un tournant en reconnaissant l'importance du type de gouvernance comme une caractéristique fondamentale des AP, parallèlement à la catégorie de gestion, et en reconnaissant qu'en principe, tous les types de gouvernance peuvent s'appliquer à toutes les catégories de gestion (Borrini-Feyerabend, Pimbert, et coll. 2004). Fortement influencée par ce résultat, la VIIème Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) à Kuala Lumpur en 2004 a adopté un Programme de Travail complet sur les AP, engageant les pays à reconnaître les différents types de gouvernance des AP, grâce à l'élément 2 du programme, et à mettre en œuvre des plans pour impliquer les communautés dans la gouvernance des AP.

Cette attention accrue pour la gouvernance s'accompagnait d'une reconnaissance grandissante de la nécessité de différencier la gestion des AP (ce qui doit être fait et par qui) de la gouvernance des AP (qui décide ce qui doit être fait). Cela a débouché, au sein du monde de la conservation, au développement du discours sur la cogestion des AP qui a commencé au milieu des années 90, et a été peu à peu absorbé lui-même

dans un discours plus vaste sur la gouvernance partagée des AP - tendance déjà manifeste au Congrès Mondial des Parcs en 2003. Ce changement de discours (et de terminologie associée) n'a pas été aussi marqué dans les secteurs forestier et marin où l'expérience (issue par exemple de la gestion participative des forêts (GPF) et des aires marines gérées localement (AMGL)) révèle de nombreux exemples fructueux de ce que l'on peut considérer clairement comme de la gouvernance partagée, mais où la terminologie reste encore centrée sur la gestion. On peut se demander d'ailleurs si les sites présentant une GPF et les AMGL doivent tous « compter » pour des AP car beaucoup n'ont pas d'objectifs explicites de conservation de la biodiversité, mais même si l'on utilise la définition des AP de l'UICN¹, qui est plus restreinte que celle de la CDB², un grand nombre de forêts soumises à une GPF et de sites de pêche relevant des AMGL pourraient se qualifier comme AP.

Pourquoi une gouvernance partagée ?

Au Congrès Mondial des Parcs à Durban, en 2003, la reconnaissance de la cogestion a donc été perçue comme un pas important pour renforcer la gestion des AP existantes et pour développer la résilience, la couverture et la connectivité, ainsi que la durabilité des systèmes d'AP dans le monde (Borrini-Feyerabend, Johnston et Pansky 2006). De plus, il a été avancé que la cogestion pourrait aider à accroître le soutien de la part du public et à créer des partenariats stratégiques avec les communautés locales et les Populations Autochtones qui, tout comme les « conservationnistes », luttent pour conserver les terres face aux demandes et aux intérêts concurrents (Borrini-Feyerabend, Pimbert, et coll. 2004, Gadgil et coll. 1993 & Kempf 1993 dans Adams et Hutton 2007).

De telles attentes ont été générées par les premières expériences pratiques des modèles d'exclusion des AP. Bien que cela soit, dans certains cas, un succès en termes stricts de conservation, beaucoup estiment que la conservation de la biodiversité est indissociable de la population et par conséquent que rien ne peut être accompli à long terme sans leur inclusion

¹ Une aire protégée est un espace géographique clairement défini, reconnu, dédié et géré, par des moyens légaux ou autres, afin de favoriser la conservation à long-terme de la nature et des services écosystémiques et des valeurs culturelles qui y sont liés.

² Un espace géographique défini qui est conçu, ou réglementé et géré en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation

(Borrini-Feyerabend et coll. 2013). Contrairement aux modèles d'exclusion, la gouvernance partagée insiste sur le fait que les pratiques de conservation devraient reconnaître que les Populations Autochtones et les communautés locales ont un savoir, des aptitudes, des ressources et des institutions uniques qui pourraient s'avérer très utiles pour la gouvernance et la gestion des AP (Borrini-Feyerabend, Chatelain et Hosch 2011, Borrini-Feyerabend et coll. 2013). On estime qu'en unissant les forces et en surmontant les faiblesses de tous les partenaires à différents niveaux, les systèmes de gouvernance partagée peuvent établir des institutions cohérentes et durables chargées des aires protégées (Lockwood, Worboys et Kothari 2006, Kothari, Camill et Brown 2013).

A quoi ressemble la gouvernance partagée ?

L'analyse d'exemples de gouvernance partagée provenant du monde entier a permis d'identifier les ingrédients-clés suivants pour une vraie gouvernance partagée (Borrini-Feyerabend et coll. 2013) : un processus de négociation, un accord de cogestion, et une institution de gouvernance multipartite. Le processus de rapprochement des différentes parties prenantes commence idéalement lors de la phase initiale de planification et de conception du système de gouvernance (Borrini-Feyerabend, Pimbert, et coll. 2004). Dans un système de gouvernance partagée, les différents acteurs auront probablement des participations et des droits différents et prendront donc, grâce à un processus de négociation, des poids égaux ou différents dans la prise de décision (ibid.).

Les éléments considérés comme importants pour les systèmes de gouvernance partagée comprennent des types variés de droits concernant les ressources naturelles (et pas seulement ceux reconnus légalement), la reconnaissance de la capacité de la société civile à assumer des rôles significatifs et plus responsables, et la reconnaissance de sa clairvoyance pour associer ces droits et ces responsabilités (Borrini-Feyerabend, Farvar, et coll. 2007). La reconnaissance de tels éléments peut être un bon indicateur de la force ou de la faiblesse d'un système de gouvernance, mais il est important de comprendre que le contexte est essentiel, et qu'un système de gouvernance partagée ne devrait pas être jugé isolément (ibid.). Par-dessus tout, un système de gouvernance partagée efficace devrait permettre un plus grand bénéfice mutuel au travers de la collaboration qu'il implique (Kothari 2006).

Tendances en matière de gouvernance partagée, en Afrique

Une analyse de la Base de Données Mondiale sur les Aires Protégées révèle que seulement 1945 sur un total de 7064 AP en Afrique (27%) font l'objet d'un rapport sur leur type de gouvernance et seulement 2% ont indiqué que leur gouvernance était de type partagé. L'augmentation de la gouvernance partagée, en tant que telle, a eu lieu principalement dans les années 1990 et 2000, et pourrait s'amenuiser à présent. Mais la baisse du pourcentage de nouvelles AP qui signalent une gouvernance partagée peut simplement refléter le besoin d'un investissement plus élevé dans la collecte des informations sur les différents types d'AP et/ou une classification incorrecte de certaines gouvernances partagées en gouvernances communautaires qui ont connu une forte croissance au cours de la même période.



Gouvernance partagée : pluralité des acteurs, solidité des décisions (dessin : Marc Châtaigner)

Là où des régimes de gouvernance partagée ont été mis en œuvre, ils ont fréquemment été associés à un transfert des responsabilités de gestion, sans concéder de pouvoir décisionnel significatif. Au Parc Marin de Moheli, dans les Iles Comores, par exemple, le processus de cogestion incluait des membres de la communauté pour le tracé de la frontière du parc et la création des principes directeurs, et transférait la responsabilité de la surveillance et de l'application des lois au sein du parc par la formation d'éco-gardes (Granek et Brown 2005). Toutefois, il faut noter que l'accord de cogestion n'a pas transféré de droits tangibles aux communautés locales leur permettant de participer à la prise de décision pour le parc marin.

Une situation analogue ressort d'un rapport sur une expérience de cogestion en Ouganda, pays qui était à l'avant-garde pour le développement de la gouvernance partagée dans les années 90 (Blomley et Namarra, 2013). Le rapport conclut

que, bien qu'il y ait eu un transfert substantiel des responsabilités de l'Autorité pour la Faune et la Flore Ougandaises vers les communautés locales, notamment pour faire face au conflit entre humains et faune sauvage, il n'y a eu que peu de décentralisation réelle du pouvoir. Les systèmes institutionnels de gouvernance partagée qui ont été établis par de nombreuses AP à la fin des années 90 se sont effondrés dans la plupart des cas dès que le soutien des ONG a cessé. Cependant, bien que l'Ouganda ne possède plus ce que l'on peut qualifier de vraie gouvernance partagée, l'investissement dans la cogestion a laissé un héritage positif sous la forme d'accords concernant l'utilisation des ressources locales, et plus généralement, sous la forme d'une gouvernance plus consultative que cela n'aurait été le cas autrement.

Un autre problème courant dans les systèmes de gouvernance partagée est l'accaparement des ressources par les élites comme en témoigne un rapport de cogestion sur les programmes de pêche au Niger, au Cameroun, en Zambie, au Malawi et au Nigéria (Bene et coll. 2009). Le rapport a révélé que la cogestion a modifié la répartition du pouvoir et des responsabilités, mais que cela s'est simplement fait en faveur d'acteurs locaux puissants (ibid.).

Là où la cogestion a agi pour favoriser la participation de groupes légitimes d'utilisateurs finaux, celle-ci a été utilisée généralement comme un instrument de mise en œuvre plutôt que pour générer une participation efficace et motivante dans la prise de décision (ibid.).

Le progrès limité des régimes de gouvernance partagée pour la conservation n'est pas spécifique à l'Afrique mais a été observé partout dans le monde. Bien que le concept et les principes de la gouvernance partagée soient bien établis, les modifications des politiques et des lois ont été lentes, et les progrès visant à leur mise en œuvre encore plus lents (Kothari, Camill et Brown 2013). Les raisons de la lenteur de ce progrès varient d'un pays à l'autre, mais parmi les problèmes récurrents figurent des attentes différentes sur ce que la décentralisation est supposée réaliser et comment, et la supposition systématique de la part des agents publics qu'ils ont les connaissances et l'autorité morale nécessaires pour prendre les décisions tout seuls (Shackleton et coll. 2002). Toutefois, comme le montrent certaines des études de cas analysées pour cette étude, il existe encore des exemples fructueux de gouvernance partagée

d'AP en Afrique qui nous portent à croire que la gouvernance partagée a un rôle important à jouer dans certaines conditions.

Situation actuelle de la gouvernance partagée des cinq pays choisis pour les études de cas

Tanzanie

La Tanzanie a un réseau complexe d'aires protégées qui comprend des Parc Nationaux, des Réserves de Faune Sauvage, des Zones de Gestion de la Faune (ZGF), des Réserves Naturelles, des Parcs Marins et des Réserves Marines. Ce réseau d'aires protégées couvre environ 30% de son territoire (terrestre et aquatique). Bien que toutes ces AP ne soient pas complètement conformes à la définition des AP de l'UICN et aux catégories de gestion des AP, le système a une bonne représentation des catégories de gestion de l'UICN. Entre les secteurs de la faune, des forêts et de la pêche, la Tanzanie continentale a actuellement 215 aires protégées présentant un type de gouvernance partagée. La plupart proviennent du secteur forestier (171 réserves forestières de District soumises à GPF) suivi du secteur de la faune (38 ZGF) et enfin du secteur de la pêche (6 Zones de Gestion Collaborative de la Pêche (ZGCP)). La tendance générale est à l'augmentation du nombre de ces trois types de gouvernance partagée des AP, en particulier des ZGCP pour lesquelles les éléments favorables de la politique du pays sont relativement récents (2003 et 2009), et on s'attend à ce que la révision en cours de la politique de la pêche encourage davantage la création de ZGCP.



Namibie (photo : Nils Oddendal)

Namibie

La Namibie a actuellement un total de 270 aires protégées enregistrées, dont 22 soumises à

gouvernance de l'Etat, 153 à gouvernance privée et 95 à gouvernance communautaire. Sur le papier, il n'y a aucune AP soumise à gouvernance partagée car il n'existe aucune disposition légale pour cela. Toutefois, dans la réalité, les quatre AP gouvernées par l'Etat comprises dans cette étude présentent des systèmes institutionnels en place visant à instaurer des relations avec les communautés voisines et évoluent vers un système de gouvernance partagée. Deux de ces AP d'Etat (le PN de Bwabawata et le PN de Mangetti) ont suffisamment évolué dans ce sens pour être considérées comme des aires à gouvernance partagée selon les critères utilisés dans d'autres pays pour distinguer les gouvernances d'Etat des gouvernances partagées. Cependant, bien que toutes deux présentent des éléments de gouvernance partagée et prévoient une participation des parties prenantes dans certaines décisions, l'autorité décisionnelle revient en définitive à l'Etat. Pour cette raison nous qualifions ces deux AP de gouvernances collaboratives et non conjointes.

Madagascar

Madagascar a connu une rapide évolution en matière de gouvernance des aires protégées depuis plus d'une décennie. Auparavant, toutes les AP au sein du réseau national étaient gouvernées par l'Etat, initialement par le Ministère des Eaux et Forêts, jusqu'à ce qu'une association parastatale, l'ANGAP³, soit créée en 1991 pour assumer spécifiquement la responsabilité de la gestion. L'ANGAP a été par la suite rebaptisée Parcs Nationaux de Madagascar (PNM). En 2003, le réseau de PNM consistait en 47 sites couvrant presque 1.7 millions d'hectares, comprenant des aires protégées « strictes » des catégories de l'UICN la (Réserve Naturelle Stricte), II (Parc National) et IV (Réserve Spéciale). Lors du Congrès Mondial des Parcs en 2003, Madagascar a lancé sa « Vision de Durban » en vue de tripler la couverture en aires protégées, précipitant l'adoption de territoires de catégories à usage multiple (V et VI) et d'autres modèles de gouvernance. Deux grandes tendances se sont développées par la suite : i) la création d'une nouvelle génération d'aires protégées à usage multiple, largement soutenues par les ONG et administrées par des structures de gouvernance partagée impliquant des associations communautaires locales et des autorités régionales, ii) la transition progressive du réseau original d'aires protégées d'une gouvernance

étatique à une gouvernance partagée entre les PNM et les représentants des communautés locales. Les deux sous-réseaux (appelés ci-après PNM et non PNM) forment ensemble le Système des Aires Protégées de Madagascar (SAPM) qui a pour objectifs : i) la conservation de la biodiversité unique de Madagascar, ii) la conservation de l'héritage culturel du pays, iii) la promotion de l'utilisation durable des ressources naturelles pour réduire la pauvreté et favoriser le développement.



Concertation au parc national d'Andringitra (MNP)

Au sein du réseau des PNM, les AP évoluent vers une gouvernance partagée conformément aux dispositions du plan de gestion stratégique de 2014 pour le réseau des PNM. Actuellement, les systèmes de gouvernance partagée au sein du réseau des PNM sont variables. Par exemple, le Parc National de Beza Mahafaly a été co-géré par une Université pendant plusieurs années, alors que le Parc National Marin de Nosy Tanikely, récemment créé, est administré par un système tripartite impliquant les PNM, la Commune (municipalité) de Nosy Be, et l'Office du Tourisme Régional de Nosy Be. De plus, les PNM cherchent à établir des partenariats de gestion avec des institutions spécialisées pour favoriser l'expansion et la professionnalisation des services clés, comme la dotation en infrastructures touristiques, la recherche appliquée, et le développement de petites entreprises du secteur privé. Cependant, les principales parties prenantes de la gouvernance sont le plus souvent les communautés rurales adjacentes.

Toutes les aires protégées du réseau « non-PNM » – 93 au moment de la rédaction de cette étude – ont un « promoteur » reconnu légalement, dans la plupart des cas des ONG malgaches ou internationales, bien que des sociétés minières, des universités et des particuliers aient également

³ Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées

pris l'initiative d'établir de nouveaux sites. Ceux-ci sont généralement établis sous les catégories V ou VI, bien que certains possèdent des zones incorporées de catégorie III. Leurs structures de gouvernance ont évolué ces dernières années grâce à l'apprentissage par la pratique. Les premières versions des plans de gestion de certains sites proposaient une gestion communautaire où l'ONG promotrice jouait uniquement un rôle de soutien, toutefois il était clair que ces propositions cachaient la réalité des promoteurs qui étaient en fait des co-gestionnaires ou gestionnaires apportant les financements, les compétences techniques, et surtout la force dirigeante.

Gambie

L'agence gouvernementale responsable de la gestion des aires protégées est le Département des Parcs et de la Gestion de la Faune Sauvage (DPGF), établi selon la loi sur la Biodiversité et sur la Faune et la Flore Sauvages de 2003.

La mise en place des aires protégées soumises à cette loi remonte à 1968, quand la Réserve Naturelle d'Abuko a été établie comme un important bassin hydrographique fournissant l'eau à la capitale, Banjul, et aux villages des environs. Le gouvernement de Gambie (GG) a ensuite développé les cadres légaux et institutionnels nécessaires à la protection, la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Jusqu'à présent un total de sept aires de faune et de flore sauvages ont été officialisées. Deux d'entre elles ont été classées dans les gouvernances partagées mais seulement une (Tanbi) implique les communautés locales dans le système de gouvernance.

En plus des AP établies par le DPGF, il existe des AP relevant du Département des Forêts (DF). Ces dernières sont classées en 3 catégories – forêts d'Etat, forêts soumises à Gestion Participative (GPF) et forêts privées (nombre inconnu). Comme en Tanzanie, la plupart des GPF sont considérées comme des formes de gouvernance partagées, et ces forêts ont un objectif de protection, parallèlement à d'autres objectifs. Cependant, il n'est pas clair dans quelle mesure elles se conforment aux définitions des AP de l'UICN et de la CDB, et par conséquent nous n'en avons inclus aucune comme étude de cas dans ce rapport, mais il convient de noter que la Gambie a été reconnue pendant des années comme un leader en matière de gouvernance partagée dans le secteur forestier en Afrique.

République du Congo

En 2000, la République du Congo a initié une réforme profonde du cadre légal et institutionnel des secteurs de l'environnement et des forêts. Dans ce processus, le code forestier et les textes subséquents ont été révisés plusieurs fois, tout comme la loi sur la faune et les aires protégées. La stratégie actuelle vise à équilibrer les objectifs écologique, économique et social. La dimension sociale comporte un engagement à promouvoir la gestion participative afin de stimuler la participation de toutes les parties prenantes à la gestion des AP et de tirer profit du potentiel artistique, artisanal, culturel et spirituel des communautés locales.

65% du territoire de la République du Congo est couvert de forêt naturelle et un total de 17 aires protégées représente 12% de la superficie du pays. L'engagement envers la gestion participative se traduit par le fait que 8 de ces 17 AP sont à présent dotées d'une gouvernance partagée et suivent ainsi l'avancée majeure consistant à introduire les ONG dans la gestion, et dans une certaine mesure dans la gouvernance des AP. Dans la plupart des cas, cela repose sur des accords d'une durée de 5 ans renouvelables, mais dans l'un des cas, le Parc National d'Odzala-Kokoua, l'accord est conclu pour 25 ans. Nous estimons que ce cas devrait être considéré comme une gouvernance privée d'après les définitions de gouvernance privée et de gouvernance communautaire de l'UICN, qui toutes deux impliquent que le type de gouvernance est défini par qui détient le pouvoir décisionnel plutôt que par la propriété en tant que telle (toutes les AP au Congo appartenant à l'Etat).

Sur les 7 AP restantes qui correspondent clairement à la définition et aux caractéristiques de la gouvernance partagée, une seule (Lac Télé) présente une participation significative de la communauté dans la gestion et donc cette AP seulement relève de la gouvernance partagée aux fins de la présente étude. Même dans ce cas, le type de gouvernance est à la limite entre gouvernance d'Etat et gouvernance partagée.

Forces et faiblesses de la gouvernance partagée

Les paragraphes suivants présentent une analyse des forces et des faiblesses de la gouvernance partagée qui ressortent des études de cas que nous avons analysées et également de la littérature. Une attention particulière est portée sur les forces et les faiblesses qui semblent inhérentes

au type de gouvernance (c'est à dire à l'exclusion de celles qui sont très spécifiques au site).

Nous utilisons comme cadre analytique les cinq principes de qualité de gouvernance des AP décrites dans les Lignes Directrices des Meilleures Pratiques pour la Gestion des Aires Protégées de l'UICN (Borrini-Feyerabend et coll. 2013) – légitimité et parole, direction, performance, responsabilité et devoir de rendre des comptes, impartialité. Ces principes de gouvernance sont issus d'un cadre élaboré par l'Institut sur la Gouvernance (Graham et coll., 2003). Ce cadre inclut également des sous-principes, et nous utiliserons ces 9 sous-principes comme titres dans les paragraphes qui suivent.

Participation

La caractéristique de la gouvernance partagée est de fournir aux parties prenantes des opportunités de participer à la gouvernance des AP et d'avoir ainsi une influence significative sur la prise de décision - dans certains cas sur tous les aspects de la gestion et dans d'autres cas, de façon limitée à certains domaines de l'activité de gestion des AP.

Si tout se passe bien, cette participation des parties prenantes locales devrait améliorer l'efficacité et l'équité de la gestion des AP. Par ailleurs, la participation des parties prenantes locales aide à renforcer la légitimité de l'AP à leurs yeux – ce qui est de plus en plus important dans un débat politique croissant sur les formes alternatives d'utilisation des terres. Une question cruciale est de savoir à quoi les parties prenantes locales sont invitées à participer et comment elles sont représentées dans les plates-formes et les processus de prise de décision partagée ; c'est là que l'on voit généralement les faiblesses émerger. Comme dans les autres processus de prise de décision au niveau local, la gouvernance des AP est sujette à la domination par des groupes sociaux plus puissants et à l'exclusion des autres groupes d'intervenants qui tendent à être marginalisés, en fonction du sexe ou et/ou de l'ethnie par exemple. Engager des institutions coutumières existantes est en général une bonne idée mais il est important de garder à l'esprit que ces institutions peuvent connaître de réels problèmes de gouvernance qui leur sont propres.

Recherche d'un consensus

Une bonne gouvernance multipartite est caractérisée par une prise de décision fondée sur le consensus. Bien qu'elle soit généralement considérée comme une bonne pratique, la prise de

décision par consensus peut prendre plus de temps et être plus coûteuse que ça ne serait le cas autrement, et peut ne pas toujours rendre les meilleures décisions. De plus, bien qu'aucune de nos études de cas n'ait soulevé le problème, la prise de décision fondée sur le consensus fonctionne seulement quand il y a un certain niveau de confiance entre les parties prenantes, ou, en d'autres termes, il est peu probable que cela fonctionne dans des situations de sérieux conflit entre les parties prenantes. Là où un système de gouvernance vertical évolue en gouvernance partagée, un autre souci majeur est la façon dont les mentalités du passé peuvent continuer à influencer les perceptions et les comportements, que ce soit du côté du gouvernement comme de celui des parties prenantes locales qui peuvent trouver difficile de s'habituer à l'idée qu'il peuvent et doivent avoir une réelle influence. Autrement dit, le consensus qui donne l'impression de conditions équitables peut en fait masquer des relations de pouvoir, qui n'ont en réalité guère changé.



Pas d'âge limite pour participer ! - Photo : Arsène Sanon (UICN)

Vision stratégique

Du point de vue de la vision stratégique, il existe un argument irréfutable en faveur de la gouvernance partagée : si l'on accepte qu'une AP est un paysage multifonctionnel (i.e. qui doit aboutir aux objectifs multiples des différentes parties prenantes légitimes), alors la gouvernance partagée tente simplement d'aligner la gouvernance de l'AP avec cette vision pluraliste. Mais qu'en est-il si cette vision ne peut pas être changée de façon réaliste - par exemple, comme l'illustrent plusieurs études de cas, lorsque la catégorie de gestion de l'AP privilégie implicitement les objectifs de certaines parties prenantes par rapport à d'autres. On pourrait alors se retrouver dans une situation où les parties prenantes dont les intérêts sont considérés

comme secondaires ont l'impression que la gouvernance partagée n'est rien de plus qu'une tentative de la part des parties prenantes dominantes de les contrôler. Les communautés locales engagées dans la gestion participative des forêts en Tanzanie se sont retrouvées dans cette situation et la décrivent comme « faire le travail du gouvernement ».

Réactivité

La réactivité signifie que les institutions et les processus doivent répondre aux intérêts et aux préoccupations de toutes les parties prenantes, et fournir des réponses efficaces et en temps opportun aux attentes considérées comme raisonnables. Cela constitue clairement un problème, pas seulement pour la gouvernance partagée, mais pour tous les types de gouvernance des AP. Des études récentes soulignent l'importance de ce problème, qui ne concerne pas seulement la réponse elle-même. Le fait que les autorités des AP aient pris la peine de reconnaître ce problème et essaient de le résoudre est important en soi-même (Martin et coll., 2013). En d'autres termes, un sentiment d'injustice/inégalité est autant plus alimenté par un manque de reconnaissance du problème que par le coût réel de ce problème. Étant donné que la gouvernance partagée permet une plus grande responsabilisation, il est probable qu'elle conduise à une gestion des AP plus réactive. D'un autre côté, la prise de décision participative peut être une recette pour l'inaction qu'on pourrait appeler la « paralysie participative ». Dans nos études de cas, il est difficile de dire ce qui prédomine : gouvernance partagée permettant une réactivité accrue ou moindre. Mais étant donné que la paralysie participative est une des causes principales de mort de la gouvernance partagée (avec ses coûts de transaction élevés), on est tenté de conclure que la réactivité accrue est plus fréquente.

Efficacité et efficience

L'efficacité et l'efficience concernent l'impact obtenu en fonction des ressources déployées. L'impact sera un mélange de conservation de la biodiversité et de développement durable selon la situation, mais avec plus de conservation en général (*puisque'on est dans des AP*). Quel que soit l'équilibre, la gouvernance partagée a manifestement un fort potentiel pour offrir une gestion des AP plus efficace, étant donnée la synergie potentielle qui peut découler de la mise en commun du savoir et de l'expertise des différentes parties prenantes. Cependant les synergies

potentielles de la gouvernance partagée peuvent être sérieusement compromises par les coûts élevés de transaction afin de maintenir les plateformes et les processus associés à la gouvernance partagée, et beaucoup de nos études de cas évoquent ce problème. Bien que cela ne se soit pas encore avéré fatal pour aucune d'entre elles, il existe d'autres exemples d'efforts pour promouvoir la gouvernance partagée en Afrique qui ont été anéantis en raison des coûts de transaction. C'est notamment le cas en Ouganda qui était à l'avant-garde en ce qui concerne le développement de la gouvernance partagée dans les années 1990, mais qui a abandonné les systèmes institutionnels clés qui avaient été établis avec le soutien des ONG, principalement à cause du coût élevé de leur maintien. Les coûts initiaux pour établir une gouvernance partagée, en particulier l'investissement dans le renforcement des capacités de toutes les parties prenantes, est également très élevé. Une façon de réduire ces coûts décrite dans plusieurs de nos études de cas est d'avoir des systèmes de gouvernance partagée localisés imbriqués au sein d'aires protégées plus vastes.



Partagée ou non, la gouvernance des AP sert in fine à mieux conserver la nature (dessin : Marc Châtaigner)

Responsabilité et devoir de rendre des comptes

Un système de gouvernance dans lequel les parties prenantes locales participent à l'institution de gouvernance au niveau de l'AP – ce qui est fondamental pour renforcer les formes de gouvernance partagée – est sans conteste bénéfique en termes d'une plus grande responsabilisation des parties prenantes locales, mais cela soulève aussi de nouveaux défis en termes de responsabilité.

Les parties prenantes engagées dans la gouvernance doivent non seulement rendre des comptes aux institutions compétentes à des niveaux supérieurs, mais aussi vers le bas aux

intervenants locaux dont ils cherchent à protéger les intérêts et qu'ils représentent dans certains cas. Beaucoup de nos études de cas signalent des problèmes avec cette reddition de comptes vers le bas. Un problème fréquent est de définir à qui les représentants de la communauté doivent rendre des comptes. Cela est le cas en particulier lorsque la présentation de comptes vers le bas repose sur des structures de gouvernement local, ou sur des institutions coutumières existantes, qui ne sont pas bien connectées dans l'espace avec les communautés situées à proximité de l'AP, qui sont les principales concernées. Une autre préoccupation courante est que les mécanismes de la reddition de comptes vers le bas (par exemple les réunions régulières au niveau des villages) ne sont pas clairement définis et reposent donc sur des arrangements spéciaux sujets à l'accaparement des ressources par l'élite. On a par conséquent une situation où, d'un côté, la gouvernance partagée a le potentiel d'accroître la responsabilisation, en particulier envers les parties prenantes locales, mais d'un autre côté ne change pas grand-chose, si elle est peu exercée, voire même peut aggraver la situation en rendant confuse la division de la responsabilité et de l'autorité et la relation cruciale entre les deux.

Transparence

Alors que la transparence (disponibilité de l'information nécessaire) est un prérequis pour une bonne gouvernance et que cela s'applique à tous les types de gouvernance des AP, la gouvernance partagée présente un défi supplémentaire dans le fait que cette information doit être partagée au-delà des barrières au flux d'informations comme par exemple entre le gouvernement et la société civile. Un certain nombre des études de cas signalent des défis de ce genre particulièrement liés aux revenus générés par les AP, et aux dispositifs visant à partager une partie de ces revenus avec les communautés locales. Le point essentiel ici est que lorsque le gouvernement et les parties prenantes locales s'engagent dans un système de gouvernance partagée d'une AP, ils doivent comprendre quelles sont les implications en termes de partage d'information, de ce que l'information nécessite pour être partagée et de comment elle sera partagée. En d'autres termes, ils doivent investir dans une communication efficace avec les interlocuteurs principaux.

Équité

L'équité a une signification différente d'une personne à l'autre. Le travail est en cours en ce qui concerne la signification de l'équité dans le

contexte des AP (voir <http://www.iied.org/equity-justice-ecosystem-services-what-do-we-mean>). Aux fins de cette étude, nous utiliserons le principe suivant qui figure dans la recommandation #29 du Congrès Mondial des Parcs de 2003 et qui semble saisir l'essence de la définition de l'équité selon le cadre de bonne gouvernance que nous utilisons : *les Aires Protégées devraient s'efforcer de contribuer à la réduction de la pauvreté au niveau local, et devraient au minimum ne pas contribuer à la pauvreté ou l'aggraver*. Cela est souvent résumé en « ne pas nuire et si possible, faire du bien ». Avec une telle définition de l'équité (en termes d'impact social sur les parties prenantes locales), il semble logique que les systèmes de gouvernance partagée qui accroissent l'influence des parties prenantes locales dans la gestion des AP soient plus équitables que les systèmes de gouvernance d'Etat ou privée qui ne le font pas. Bien que nous observions cela dans un certain nombre de nos études de cas, nous constatons aussi l'existence de problèmes compromettant l'équité de la gouvernance partagée, par exemple :

- Les différentes options pour l'utilisation des ressources par la population locale peuvent être limitées par la catégorie de gestion de l'AP
- Les coûts élevés de participation à la gouvernance partagée pour les parties prenantes locales.
- Les bénéfices des AP qui peuvent, de par leur nature, être affectés, ne sont pas affectés préférentiellement aux personnes qui supportent le plus de coûts liés aux AP.



Tout le monde doit participer ! - Photo : Arsène Sanon (UICN)

Des garanties sociales peuvent être utilisées afin d'institutionnaliser les dispositions relatives à

l'équité et Madagascar constitue un bon exemple de cela : en effet, chaque AP est tenue de procéder à une évaluation de l'impact social et de développer un plan en vue d'atténuer tout impact social négatif. Cela a été réalisé dans toutes les AP de Madagascar comprises dans cette étude, mais aucune n'a mis en œuvre ces plans et, effectivement, certains aspects des plans semblent irréalistes (comme par exemple l'indemnisation pour tous les impacts négatifs).



Chaque catégorie d'acteur doit pouvoir exprimer son point de vue et participer aux décisions - Photo : Youssouph Diedhiou (UICN)

L'équité est une question cruciale pour la gouvernance partagée, pas seulement en termes de principe éthique « ne pas nuire/faire du bien », mais aussi en termes de faisabilité et de durabilité de la gouvernance partagée. Si les intervenants locaux ne trouvent pas un bénéfice net dans la gouvernance partagée, dès lors que les attentes initiales se seront avérées irréalistes, ils se retireront du processus.

Primauté du droit

La primauté du droit (c'est à dire le fait que les cadres légaux devraient être équitables et appliqués de façon impartiale) est évidemment cruciale pour tous les types de gouvernance des AP. Cela peut représenter une force de la gouvernance partagée si l'on considère la responsabilisation accrue que celle-ci peut apporter. D'un autre côté, la gouvernance partagée peut être plus vulnérable que les autres types de gouvernance en ce qui concerne les problèmes de primauté du droit car cela affaiblit la confiance entre les acteurs du gouvernement et les parties prenantes locales. Nos études de cas signalent plusieurs exemples de cela, y compris un cas où de puissants intérêts agissent officieusement, peut-être moins de façon évidente, mais sont très dommageables pour le succès de la gouvernance partagée. Une force des modèles de gouvernance

partagée qui incluent une plate-forme de prise de décision conjointe est que de telles plates-formes fournissent un forum naturel de discussion et règlent les différends. Nos études de cas sur les types de gouvernance d'Etat et privée n'incluaient aucun mécanisme de ce genre pour régler les différends. Comparée à ces autres types de gouvernance, la gouvernance partagée possède une autre force potentielle en ce qui concerne la primauté du droit, à savoir qu'elle peut bénéficier des institutions et des lois coutumières, par exemple la « Dina » à Madagascar.

Possibilités et limites de la gouvernance partagée

Les paragraphes suivants décrivent les facteurs externes facilitant ou compromettant le succès de la gouvernance partagée.

Engagement à long terme

La gouvernance partagée signifie que le gouvernement est d'accord pour partager le pouvoir (au moins dans une certaine mesure) avec les communautés locales et souvent avec d'autres parties prenantes locales comme les gouvernements locaux. Cela demande un soutien politique au plus haut niveau au sein de l'Autorité de l'AP, de son ministère de tutelle (voire au-delà du ministère si des modifications du cadre juridique et politique sont nécessaires pour mettre en œuvre la gouvernance partagée). Il existe un risque réel qu'un pays, ou une AP en particulier, entreprenne une gouvernance partagée pour ensuite se rendre compte que le climat politique a changé et que le soutien nécessaire à haut niveau s'est évaporé. Parmi les pays traités dans nos études de cas, la Tanzanie montre des signes de ce problème : elle a en effet des politiques et des lois solides pour la gouvernance partagée déjà en place mais, au moins dans certaines régions, elle manque de la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre la décentralisation de l'autorité nécessaire au succès de la gouvernance partagée.

Sécurité financière

Les coûts élevés de transaction de la gouvernance partagée seront toujours une limite pour cette approche et un risque potentiel fatal, surtout lorsque les coûts de la mise en place de la gouvernance partagée ont été pris en charge par une ONG, et que les coûts permanents sont ensuite hérités par le gouvernement. Bien entendu, si la gouvernance partagée peut apporter une gestion des AP plus efficace et équitable, une augmentation de l'investissement financier par le

gouvernement semblerait justifiée. Toutefois, le budget de l'autorité d'une AP est souvent plafonné par des facteurs qui échappent à son contrôle. Même si la gouvernance partagée apporte de meilleurs résultats, il n'y a simplement pas les finances requises pour soutenir un tel investissement. Si les revenus diminuent alors des coupes budgétaires devront être opérées et les coûts de transaction de la gouvernance partagée seront diminués avant ceux concernant l'application des lois et d'autres fonctions fondamentales de la gestion des AP. Cependant, si la gouvernance partagée peut réduire les coûts de mise en application des lois incombant au gouvernement, alors nous avons un scénario différent. Cela semble être le cas à Madagascar où l'expansion importante du réseau des AP, annoncé en 2003, n'aurait pas pu être possible financièrement sans un partage substantiel des frais avec les ONG promotrices et les communautés locales. Il reste à déterminer dans quelle mesure (c'est-à-dire pour quels sites), cela va s'avérer durable.



La proximité entre acteurs est nécessaire pour réussir - Photo : Youssouph Diedhiou (UICN)

Flexibilité de gestion

Une approche flexible, adaptative de la gestion des AP est peut-être encore plus critique avec la gouvernance partagée qu'avec les autres types de gouvernance à cause de la nécessité de répondre aux intérêts d'un plus large éventail d'intervenants, et du risque qu'une absence de réponse puisse altérer la confiance sur laquelle tout le système de gouvernance partagée est basé.

Soutien politique local

Lorsque le gouvernement local est habilité à s'engager dans la gouvernance partagée, cela peut être une condition très favorable, mais cela comporte également des risques. Une des études de cas au moins, en Tanzanie, signale des problèmes avec les programmes politiques locaux altérant la gouvernance de l'AP. Il peut s'agir d'un

problème lié à des questions politiques locales spécifiques se jouant au sein de la gouvernance de l'AP, ou plus fondamentalement, d'un problème lié au fait que le gouvernement local pousse à des stratégies de développement entrant en conflit avec les objectifs de conservation. Bien que cela puisse paraître une limite de la gouvernance partagée à court terme, il s'agit peut-être davantage d'une force à moyen ou long terme, car il vaut mieux avoir une plate-forme où l'on peut discuter et négocier les intérêts conflictuels ouvertement, plutôt que de les ignorer. Mais cela ne fonctionnera que si les parties prenantes locales ont le sentiment que les « règles du jeu » sont équitables. Cela souligne l'importance cruciale du cadre politique et juridique dans la définition de ces règles, et, surtout, dans la définition de l'équilibre global des pouvoirs au sein des systèmes de gouvernance partagée.

Recommandations pour l'amélioration de la gouvernance partagée

Les recommandations suivantes en vue d'étendre la gouvernance partagée à de nouvelles AP et de renforcer les systèmes de gouvernance partagée existants sont tirées des études de cas que nous avons analysées, en nous concentrant sur les recommandations qui sont largement applicables (plutôt que spécifiques à certains sites).

Pré-conditions

- **Institutionnalisation** : la gouvernance partagée doit être institutionnalisée au sein de l'autorité de l'AP. Il peut être bon de faire l'expérience d'éléments de gouvernance partagée avant l'élaboration des politiques globales, tant qu'il existe un soutien politique solide pour les mesures d'institutionnalisation nécessaires.
- **Viabilité financière** : il doit y avoir un plan financier viable afin de soutenir les plates-formes et les processus de la gouvernance partagée à moyen et long terme.
- **Mesures pour encourager l'engagement des communautés** : il doit y avoir un encouragement suffisant pour motiver et soutenir l'engagement des communautés. Même si les bénéfices financiers sont faibles ou inexistants, les bénéfices non financiers (comme la valeur des éco-services, le sentiment d'appartenance) peuvent être suffisants. Lorsque les mesures incitatives pour un engagement efficace des communautés sont faibles, explorer des moyens de générer des avantages supplémentaires (comme le partage des revenus, la rémunération pour les éco-services) et/ou des façons de réduire les coûts de

transaction, par exemple grâce à des processus simplifiés, des systèmes de gouvernance partagée plus localisés.

- **Propriété locale** : les communautés et les autres parties prenantes locales principales doivent être impliquées activement dès le début afin de les responsabiliser et d'encourager la propriété, c'est à dire en évitant les processus imposés de l'extérieur.
- **Ambition** : l'aspiration à la gouvernance partagée doit toucher les décisions stratégiques à long terme ainsi que les prises de décision opérationnelles.

Mise en place

- **Renforcement des capacités** : garantir les investissements nécessaires pour le renforcement des capacités des employés de l'AP comme des parties prenantes locales.
- **Accès aux informations** : garantir que tous les intervenants clés ont les informations nécessaires pour participer efficacement à la gouvernance partagée.
- **Bonne analyse des parties prenantes** : garantir une analyse solide et objective des parties prenantes afin d'identifier les intervenants clés à tous les niveaux et leurs degrés d'intérêt et d'influence, actuels et futurs.
- **S'appuyer sur les institutions existantes** du gouvernement et des communautés mais faire attention aux faiblesses de la gouvernance au sein de ces institutions.
- **Responsabilité vers le bas** : prévoir des mesures pour promouvoir et institutionnaliser la responsabilité des représentants des communautés envers les personnes qu'ils sont censés représenter.
- **Rôle du gouvernement local** : garantir que les comités de gouvernance partagée comptent une représentation des agences gouvernementales locales compétentes, en particulier celles impliquées dans l'utilisation des terres, comme par exemple l'agriculture.
- **Accords formels** : officialiser les systèmes de gouvernance partagée par des accords qui spécifient clairement les droits, les responsabilités, les gratifications, les dispositions en vue de régler les griefs, etc.

Maintenance

- **Approche adaptative** : garantir une approche flexible, adaptative de la planification de la gestion des AP afin de permettre la réactivité en cas de questions émergentes, et de permettre à la gouvernance partagée d'évoluer avec le temps.

- **Evaluation régulière** : effectuer régulièrement des évaluations participatives de la gouvernance, même à un niveau très élémentaire.
- **Stimulation du leadership** : identifier et soutenir les bons leaders
- **Action affirmative** : fournir un soutien spécifique aux groupes de parties prenantes qui sinon pourraient être exclus (comme par exemple les femmes, les minorités ethniques).
- **Reconnaissance des bonnes performances** : chercher des moyens de reconnaître, et le cas échéant, de récompenser les bonnes gouvernances partagées, au moyen par exemple de compétitions, de couverture médiatique positive.



Toutes les catégories d'acteurs ont un rôle à jouer dans la gouvernance partagée - Photo : Youssouph Diedhiou (UICN)

Conclusion

Cette étude s'intéresse à la gouvernance partagée dans laquelle l'autorité et la responsabilité sont partagées entre des acteurs étatiques et non étatiques au niveau local, y compris les communautés autochtones et/ou locales. La vue d'ensemble qui se dégage de notre analyse de la littérature et des études de cas sur cette forme de gouvernance partagée en Afrique sub-saharienne est très disparate. Il existe des exemples flagrants de succès mais aussi d'échec, et de nombreux sites où le résultat final reste incertain. La réussite des uns et l'échec des autres dépend essentiellement des avantages perçus en termes d'efficacité et d'équité issus de la gouvernance partagée, et de comment les différents acteurs répondent aux faiblesses et aux limites que nous avons décrites.

La gouvernance partagée est clairement fondée. Comme le reflètent les visions des autorités des AP des pays où ont été menées les études de cas, une

AP donnée a des objectifs de conservation et de développement durable multiples. Ces objectifs multiples reflètent les intérêts des différentes parties prenantes, du niveau global au niveau local, et il est tout à fait logique que le plus significatif de ces groupes soit engagé dans la gouvernance de l'AP, tant dans la perspective de l'efficacité que dans celle de l'équité de cette gouvernance.

Une gestion et une gouvernance des AP plus équitables (c'est-à-dire plus justes) sont à la fois un résultat escompté et une condition de succès pour la gouvernance partagée, c'est-à-dire que les intervenants locaux ne participeront que s'ils ont le sentiment de bénéficier d'un traitement équitable, ou qu'au moins ils vont vers un accord plus juste. La justice et l'équité ne concernent pas seulement l'équilibre entre les bénéfices financiers et les coûts. Il s'agit aussi surtout de facteurs difficiles à évaluer comme les éco-services, la reconnaissance des droits, le sentiment d'appartenance, les processus équitables. Un défi essentiel de la gouvernance partagée surgit lorsque la possibilité d'offrir aux parties prenantes locales un accord plus juste est entravée par les intérêts de parties prenantes plus éloignées, par exemple dans le cas de la protection des bassins hydrographiques, d'une biodiversité d'importance globale, du carbone... Dans le cas des AP, cela peut se refléter dans la catégorie de gestion de l'AP, qui prédéfinit en effet certains objectifs et les compromis acceptables. Donc, bien qu'en principe, tous les types de gouvernance des AP puissent s'appliquer à toutes les catégories de gestion des AP, la gouvernance partagée aura moins de chance de réussir là où les objectifs de l'AP empêchent fortement de prendre en compte les intérêts des parties prenantes locales.

Le succès de la gouvernance partagée dépend beaucoup des coûts de transaction liés à la participation des parties prenantes locales – que ce soit pour l'autorité de l'AP ou pour les parties prenantes locales elles-mêmes. Lorsque des acteurs externes comme les ONG ont établi des systèmes de gouvernance partagée à coût élevé et les ont ensuite transmis au gouvernement, ces systèmes se sont souvent effondrés. Pour les parties prenantes locales, un autre enjeu de taille concernant les coûts est l'investissement de temps dans les activités de conservation (par exemple la contribution à l'application des lois) qui, en général, est supposé être une contribution volontaire.

Les différentes approches de gouvernance partagée des AP reposent sur un continuum de

partage des pouvoirs (voir fig.1 au début de cette NAPA). A gauche, un grand nombre d'AP gouvernées par l'Etat adoptent et institutionnalisent de plus en plus des approches consultatives (i.e. évoluent vers une gouvernance collaborative). Cela peut impliquer la création de nouvelles institutions multipartites (comme les comités) mais celles-ci ne sont en aucun cas essentielles dans la gouvernance collaborative.

Les bénéfices de cette forme de gouvernance partagée pour les parties prenantes locales peuvent être seulement modestes, mais lorsque les coûts de transaction et de conservation ne sont pas élevés pour les parties prenantes locales, alors il y a de bonnes chances de succès, en particulier si des approches innovantes pour améliorer les bénéfices locaux peuvent être élaborées, comme par exemple l'utilisation de certaines ressources des AP ou le partage des revenus. Comme nous l'avons vu dans nos études de cas en Namibie, au Congo et en Gambie, il semble exister une réelle possibilité pour que de nombreuses AP actuellement soumises à gouvernance de l'Etat évoluent vers cette forme de gouvernance partagée relativement légère.

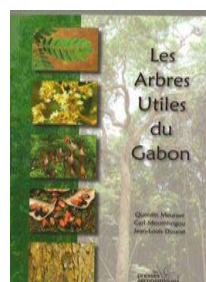
A droite du continuum de la gouvernance partagée à la lisière de la gouvernance communautaire, nous avons des situations où une autorité substantielle a été donnée aux parties prenantes locales (gouvernance conjointe). Une institution multipartite (comme un comité) où les parties prenantes locales prennent les décisions collectivement est essentielle dans cette forme de gouvernance partagée renforcée. Le coût de cette forme de gouvernance partagée sera inévitablement plus élevé pour les parties prenantes locales et par conséquent les bénéfices attendus seront également plus élevés, ce qui signifie en général une utilisation durable accrue. Cependant, les bénéfices non financiers peuvent être également très importants dans ce contexte, comme le montre le succès de nombreuses Aires du Patrimoine Autochtone et Communautaire (APAC) où les bénéfices non financiers représentent souvent la principale considération.

Bien que la gouvernance partagée soit confrontée à des défis tout au long du continuum, c'est sans doute dans la partie médiane que le problème réside réellement. Là, en effet, la réalité de la gouvernance partagée est souvent le pire des deux mondes : des coûts élevés de transaction et d'activités de conservation mais trop peu d'autorité et de bénéfices pour les parties prenantes locales

pouvant justifier leur participation au-delà d'une période de « lune de miel », faite d'attentes irréalistes. En conclusion, dans le contexte des pays de l'Afrique sub-saharienne, où les ressources pour la gestion des AP sont en général très limitées, le terrain le plus fertile pour la gouvernance partagée semble se situer sur le côté gauche du continuum (autorité conférée en grande partie à l'Etat, avec une influence substantielle des communautés et des autres parties prenantes locales), ou sur le côté droit (autorité conférée en grande partie aux intervenants locaux, mais avec une influence substantielle conservée par l'autorité de l'AP (Etat), voire un contrôle sur certaines questions). L'apparente asymétrie de cette dernière affirmation – que le gouvernement conserve un certain contrôle à droite du continuum alors que les parties prenantes locales peuvent ne pas avoir de contrôle en tant que tel à gauche du continuum – reflète simplement le rôle légitime de tout Etat, dans les pays développés tout comme dans les pays en voie de développement, de conserver un certain degré de contrôle sur l'utilisation des terres et des ressources naturelles, contrôle qui existe également en matière de propriété privée (par exemple grâce aux plans d'aménagement).

Ce rapport montre la croissance, et dans certains cas la chute, de la gouvernance partagée en Afrique sub-saharienne depuis ces 25 dernières années avec un accent particulier sur 5 pays. Bien qu'il y ait eu des échecs notables, et que le taux de croissance de la gouvernance partagée ait chuté ces 10 dernières années, il semble encore exister de nombreux exemples de succès, et les recommandations émergent de notre analyse suggèrent comment ces exemples pourrait être encore renforcés et reproduits de façon efficace.

Le rapport complet sur www.papaco.org



A LIRE

Les Arbres Utiles du Gabon

Auteurs : Meunier Quentin, Moubogou Carl, Doucet Jean-Louis - Presses agronomiques de Gembloux
2015, 340 p., photos couleur

Commandes par le site internet : www.pressesagro.be

La forêt gabonaise comprend plusieurs centaines d'espèces d'arbres. Une poignée est très connue, beaucoup le sont nettement moins, et certaines sont encore anonymes. Ce guide vous emmène à la découverte de 37 familles botaniques et de 225 espèces, dont plus de 140 sont illustrées. Il vous permet de les identifier et de mieux les connaître à l'aide de schémas simples et de près de 1000 photographies de détails botaniques en couleur.

Pour les plus expérimentés, de nouvelles données concernant l'écologie permettront de consolider leurs connaissances.

L'objectif de cet ouvrage est le partage et la vulgarisation des connaissances, afin que les agents des administrations en charge des forêts, tout comme les exploitants forestiers ou encore les populations locales, puissent mieux comprendre et gérer ces essences utiles. Il pourra aussi se glisser dans la poche des randonneurs et des naturalistes, qui seront en mesure de reconnaître et de nommer plus facilement ces arbres précieux de la forêt gabonaise.

OFFRE D'EMPLOI

Le Gret recrute un (une) chef de projet en **Mauritanie** pour la mise-en-œuvre du projet « Conserver la biodiversité du Parc National du Diawling par la gestion durable et participative » (voir descriptif

complet de la fiche de poste sur <http://www.gret.org/recrutement/>).

Le projet vise à mettre en œuvre en étroite collaboration avec le Parc National du Diawling (PND) une partie du plan d'aménagement et de gestion (2016-2017) autour de 3 volets : restauration et conservation de la biodiversité ; gouvernance partagée du parc et cogestion des ressources naturelles ; valorisation de 3 filières issues des ressources naturelles.

Description des principales tâches du (de la) chef de projet :

- Planification et suivi de la mise en œuvre des activités
- Appui technique à la concertation avec les usagers des ressources et les parties prenantes, appui au développement de filières

- Suivi budgétaire, comptabilité : Il (elle) s'assure que les procédures des bailleurs sont respectées, que la comptabilité est bien tenue et transmise en temps et en heure au siège pour validation
- Rédaction des rapports techniques contractuels

Profil :

Formation supérieure (Bac+5) en environnement, développement rural et/ou aménagement du territoire. Minimum de 7 années d'expérience comme chef de projet autour de projets de gestion des ressources naturelles, une expérience dans la gestion/coordination de projets mis en œuvre en partenariat et dans la concertation avec différentes catégories acteurs (coutumiers, publics, privés, usagers des ressources naturelles, ...). Une expérience sur la thématique de la gouvernance partagée des Aires protégées ainsi que du contexte du Parc national du Diawling représenteraient de très grands atouts.

Grand sens de la diplomatie et aisance relationnelle (prise de parole, animation de réunion en public, ...) ; capacité de management d'équipe multiculturelle et multipartenariale, et à travailler en position de chef (persuader sans imposer, construire une légitimité)

Conditions :

Poste de chef de projet, basé au siège à Nouakchott avec de fréquentes missions au PND, Mauritanie, **en contrat à durée déterminée de droit mauritanien d'une durée de 2 ans, renouvelables à pourvoir le 1^{er} septembre 2015.** Rémunération sur la base de la grille de salaires en vigueur au Gret Mauritanie.

Les candidatures (CV+ lettre de motivation) sont à envoyer avant le 20 juillet 2015 à l'adresse suivante : mathevon@gret.org

Les entretiens des candidats retenus auront lieu début août 2015.



Le Gret recrute un (une) chef de projet pour la mise-en-œuvre de l'assistance technique « Appui à la mise en place d'une approche de Gestion Intégrée des Zones côtières à Sainte Marie, Madagascar » (voir descriptif complet de la fiche de poste sur

<http://www.gret.org/recrutement/>).

Le projet vise à **construire les outils nécessaires à la mise en place d'une approche GIZC à Sainte Marie (diagnostic des enjeux, mise en place et animation d'une plateforme de concertation, plan d'action) et favoriser la concrétisation de la GIZC par des initiatives pilotes et renforcer les capacités d'une partie des acteurs de ces initiatives.**

Description des principales tâches du (de la) chef de projet :

- Planification et suivi de la mise en œuvre des activités
- Animation de la plateforme GIZC avec la représentante locale technique à Sainte Marie
- Renforcement des capacités d'acteurs locaux
- Rédaction des rapports techniques contractuels

Profil :

Formation supérieure (Bac+5) en biologie marine, environnement, foresterie, développement rural et/ou aménagement du territoire. Minimum de 5 années d'expérience comme chef de projet autour de la conservation de la biodiversité marine à Madagascar (LMMA, AMP, ...), une expérience dans la gestion/coordination de projets mis en œuvre en partenariat et dans la concertation avec différentes catégories acteurs. Une connaissance de la gestion intégrée des zones côtières ainsi que du contexte de Sainte Marie seraient des atouts supplémentaires. Grand sens de la diplomatie et aisance relationnelle (prise de parole, animation de réunion en public, ...)

Conditions :

Poste de chef de projet, basé à Sainte Marie, Madagascar, **en contrat à durée déterminée de droit malgache d'une durée de 2 ans, à pourvoir immédiatement.** Rémunération sur la base de la grille de salaires en vigueur au Gret Madagascar.

Les candidatures (CV+ lettre de motivation) sont à envoyer avant le 24 juillet 2015 à l'adresse suivante : mathevon@gret.org

Les entretiens des candidats retenus auront lieu début août 2015.

NAPA – CONTACTS

www.papaco.org et www.iucn.org

geoffroy.mauvais@iucn.org
beatrice.chataigner@iucn.org

Programme Aires Protégées d'Afrique & Conservation – PAPACO
Chargée de programme – Evaluations - Liste Verte

Les opinions exprimées dans cette lettre ne reflètent pas nécessairement celles de l'UICN