

Une protection douteuse

Il faut faire de la place aux populations locales et autochtones, ont souligné de récents ateliers consacrés au Programme de travail sur les aires protégées de la CDB

30

Peut-on assurer, d'ici 2008, la participation pleine et entière des communautés autochtones et locales à la gestion des aires protégées existantes et à la création et la gestion des nouvelles aires marines protégées (AMP), et promouvoir l'équité et le partage des avantages ? Ces deux objectifs du Programme de travail sur les aires protégées (PoWPA) de la Convention sur la diversité biologique (CDB) peuvent-ils être atteints dans un avenir proche alors que les stratégies nationales de protection de la biodiversité laissent souvent de côté ces impératifs qui découlent du respect des droits humains ?

Ces questions ont été posées par les trois représentants du Collectif international

Le PoWPA est un programme pluriannuel axé sur 16 grands buts (avec diverses activités) qui cherchent à donner corps à des réseaux d'aires protégées écologiquement représentatifs.

d'appui à la pêche artisanale (ICSF) qui ont participé aux ateliers régionaux (Asie, Afrique, Amérique latine) consacrés à l'évaluation de la mise en œuvre du PoWPA et organisés par le Secrétariat de la CDB au cours des mois d'octobre et de novembre 2009. Le PoWPA est un programme pluriannuel axé sur 16 grands buts (avec diverses activités) qui cherchent à donner corps à des réseaux d'aires protégées écologiquement représentatifs. Des objectifs et activités spécifiques ont été définis pour chacun de ces buts.

L'Élément 2 du Programme est particulièrement important pour les communautés de petits pêcheurs. Il fixe deux buts clés : 2.1 Établir, d'ici 2008, des mécanismes pour le partage équitable des coûts et des avantages

découlant de la création et de la gestion des aires protégées ; 2.2 La participation pleine et entière des communautés autochtones et locales, dans le plein respect de leurs droits et la reconnaissance de leurs responsabilités, en conformité avec les lois nationales et les obligations internationales, ainsi que la participation des parties prenantes à la gestion des aires protégées existantes et à la création et la gestion des nouvelles aires protégées. La Conférence des Parties à la CDB examinera la mise en œuvre de la PoWPA lors de sa dixième réunion (COP10) à Nagoya, Japon, du 18 au 29 octobre 2010. Il y a eu une série d'initiatives de suivi sur ce Programme après son adoption en 2004. En 2006, la COP8 a demandé au Secrétariat d'organiser des ateliers régionaux et sous-régionaux pour le renforcement des capacités et l'examen des progrès accomplis ; ils ont eu lieu en 2007. En 2008, la COP9 a demandé au Secrétariat d'organiser à nouveau des ateliers dans le cadre du processus de préparation (Décision IX/18A) pour un examen de la mise en œuvre du PoWPA en Asie/Pacifique, en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, et aussi en Europe centrale et de l'Est.

Points focaux

Ces ateliers étaient prévus pour cibler les points focaux gouvernementaux relatifs au PoWPA dans ces diverses régions. On encourageait la participation d'Ong impliquées dans les régions concernées et des communautés autochtones et locales. Il s'agissait de passer en revue les progrès réalisés par le PoWPA et de proposer des voies et moyens appropriés pour renforcer le processus après 2010. Ces ateliers avaient une structure commune, avec des exposés sur 1) l'intégration des aires protégées dans le paysage terrestre ou marin en général, 2) la gouvernance, 3) un état des lieux

Cet article a été rédigé par Jackie Sunde (jsunde@telcomsa.net), Juan Carlos Cardenas (jcc@ecoceanos.cl), Membres de l'ICSF, et Ramya Rajagopalan (icsf@icsf.net), Consultante pour l'ICSF

pour la mise en œuvre du PoWPA. La communication sur la gouvernance a fourni des informations sur les divers types d'aires protégées et leurs caractéristiques, en distinguant expressément la *gestion* et la *gouvernance*.

L'atelier régional pour l'Afrique, premier de la série, a eu lieu en Côte d'Ivoire du 5 au 9 octobre 2009, avec des participants de 43 pays, plus les personnes ressource, et des représentants de l'IPAAC (Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique). L'atelier Asie-Pacifique, second de la série, s'est tenu en Inde du 12 au 15 octobre, avec des représentants de 25 pays (dont 14 du Pacifique), plus des participants venus de communautés autochtones et locales (Indigenous Peoples Pact Foundation, Partners of Community Organizations, Mountain Institute). L'atelier Amérique latine-Caraïbes s'est déroulé en Colombie du 2 au 5 novembre, avec des représentants de 23 pays (14 de l'Amérique latine, 9 des Caraïbes) et des personnes venues de communautés autochtones et locales de la région. Il est à noter que les trois ateliers ont porté essentiellement sur les aires protégées terrestres, sauf avec les pays d'Asie-Pacifique qui ont plus l'expérience des AMP. Dans ces trois ateliers, les personnes ressource appartenaient à diverses organisations : The Nature Conservancy, Programme des Nations unies pour le développement-FEM (PNUD-FEM), Fonds mondial pour la nature (WWF), Société pour la Conservation de la Faune et de la flore (WCS), Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN) et son Thème sur les communautés autochtones et locales, l'équité et les aires protégées (TILCEPA).

Ces ateliers ont clairement fait apparaître que les représentants gouvernementaux connaissent mal des aspects essentiels du PoWPA, notamment la question critique de la gouvernance. On connaissait très peu la classification de l'UICN en matière de gouvernance qui est communément en usage dans les travaux relatifs aux aires protégées et qui fait bien la différence (importante) entre les aires conservées par les communautés et les aires cogérées. À l'atelier de l'Afrique a été présenté l'exemple intéressant d'une aire marine protégée (Kawawana) située en Casamance, Sénégal. La communauté rurale Mangagoulak a décidé elle-même de créer cette aire protégée, avec plan de

gestion détaillé et zonage mis au point par la population à partir du savoir traditionnel et des connaissances scientifiques.

Au cours de l'atelier pour l'Asie, il a été procédé à une explication des aires marines gérées localement, des aires spéciales, des aires interdites traditionnelles reconnues officiellement qui ont vu le jour dans plusieurs pays du Pacifique, surtout là où les communautés ont été impliquées dans la création, la gestion et le suivi des AMP. À l'atelier de l'Amérique latine, on a présenté un certain nombre de réussites, en particulier le Parc national de Nyika aux Galapagos, où il y a des quotas pour les industries privées, la pêche et le tourisme. Dans la réserve du Cuyabeno, il y a un accord spécifique avec les populations indigènes, qui ont des concessions dans la forêt. Et au Chili c'est la création récente d'un sanctuaire baleinier à l'initiative des pêcheurs artisans chiliens et d'Ong écologistes afin de contrôler l'expansion de la pêche et de l'aquaculture industrielles.

Bien peu de fonctionnaires sont familiarisés avec « l'approche fondée sur les droits humains » en matière de planification et de gestion des aires protégées. Pour preuve, l'ignorance des représentants gouvernementaux quant aux liens souhaités entre concrétisation des engagements internationaux sur les droits humains et mise en œuvre du PoWPA. Plusieurs d'entre eux ne connaissaient pas la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones ou les instruments plus généraux sur les droits humains qui font

JACKIE SUNDE



Délégués à l'atelier régional pour l'Afrique en Côte d'Ivoire qui réunissait des représentants de 43 pays

référence à la participation aux processus décisionnels, alors que tout cela est éminemment approprié pour la création et la gestion des aires protégées. Souvent la participation s'est limitée à une présence dans des forums ou à une consultation générale, sans aller évidemment jusqu'à des formes de participation où les communautés autochtones et locales prennent part de façon active aux instances de décisions en tant que « détenteurs de droits ». Les représentants gouvernementaux n'étaient pas au courant des problèmes et préoccupations qui accompagnent la mise en œuvre des AMP, surtout du point de vue des communautés de pêcheurs.

La personne qui représentait l'ICSF à l'atelier pour l'Afrique a évoqué l'une de ces carences, à savoir l'absence de référence aux questions de genre dans la gestion et la gouvernance des aires protégées. Ces aspects sont pourtant particulièrement importants là où les pratiques locales et coutumières génèrent souvent des discriminations à l'encontre des femmes. Les droits des femmes sont rarement pris en compte lors de la création d'aires protégées et ensuite dans leur gestion, surtout quand il s'agit de prendre les

Les États ont cherché à accroître le nombre des aires protégées afin d'atteindre l'objectif des 10 % fixé par le PoWPA, mais ils ont négligé beaucoup d'aspects plus qualitatifs.

décisions et de partager les avantages.

À l'atelier pour l'Amérique latine, les représentants des communautés autochtones et locales et aussi de l'ICSF ont souligné que beaucoup de plans de gestion ne sont pas compatibles avec les pratiques locales et les usages traditionnels, ce qui donne lieu à des conflits et des tensions. Il est fréquent que les communautés n'aient pas accès aux services de santé publics, et qu'ils n'aient pas le droit d'utiliser des espèces indigènes pour la médecine traditionnelle. Cela signifie qu'on ne respecte pas leurs droits humains essentiels. Les représentants qui s'exprimaient ainsi demandaient une démarche plus multisectorielle, plus multiculturelle dans les divers processus d'aires protégées, y compris pour la gestion. Leurs

responsables, tout particulièrement, devraient avoir une bonne connaissance de la culture locale.

Avant la tenue de ces ateliers, des rapports par pays avaient été communiqués au Secrétariat de la CDB, et pendant l'atelier on a demandé aux participants de remplir un questionnaire pour mieux évaluer la marche vers les objectifs fixés. Le compte-rendu de ces ateliers, préparé par le Secrétariat du SBSTTA (Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques) indique, parmi les 7 buts du PoWPA qui devaient être atteints en 2008, que les progrès ont été très limités et sont nettement à la traîne pour ce qui est du but 2.1 (promouvoir l'équité et le partage des avantages) et du but 2.2 (impliquer davantage les communautés autochtones et locales).

Les États ont cherché à accroître le nombre des aires protégées afin d'atteindre l'objectif des 10 % fixé par le PoWPA, mais ils ont négligé beaucoup d'aspects plus qualitatifs. Pour la mise en œuvre de l'Élément 2 du Programme, les problèmes suivants ont été identifiés : participation insuffisante des communautés autochtones et locales à la planification et la gestion des aires protégées, résistance des communautés locales contre les aires protégées, réticence des pouvoirs publics à ouvrir leur choix parmi les différents types de gouvernance disponibles pour les aires protégées. Ce document note également que très peu de progrès ont été faits en matière d'accroissement des superficies sous AMP (5,9 % des mers territoriales, 0,5 % des eaux extraterritoriales).

Le résultat principal de ces ateliers régionaux a été un ensemble de recommandations adressées à la quatorzième réunion du SBSTTA qui se tiendra à Nairobi, Kenya, du 10 au 21 mai 2010, où il sera procédé à un examen de la mise en œuvre du PoWPA en vue de la COP10. On a demandé aux représentants gouvernementaux et aux points focaux nationaux d'apporter leur contribution à ces recommandations. Les représentants de l'ICSF ont aussi contribué aux débats des divers groupes de travail, en suggérant notamment d'agir sur les points suivants :

- Inviter les Parties à faire appel à des types de gouvernance diversifiés pour la gestion des AMP, en reconnaissant

les droits et responsabilités des communautés autochtones et locales (dans le cadre des AMP) ;

- Inclure des évaluations de la gouvernance dans l'analyse des performances de la gestion (dans le cadre de l'Efficacité de la gestion) ;
- Demander aux gouvernements de reconnaître la valeur non monétaire des aires protégées et de faciliter l'évaluation nationale des coûts et avantages socio-économiques de ces espaces ;
- Inclure des représentants des communautés autochtones et locales dans les comités multipartites, dans les consultations pour l'établissement des rapports nationaux sur le PoWPA et dans les évaluations nationales des systèmes d'aires protégées (dans le cadre de l'Élément 2 du Programme) ;
- Établir et fournir des directives sur les mécanismes et processus visant à obtenir une reconnaissance officielle des aires protégées par les communautés, sur la gestion participative, la diversification des types de gouvernance et l'amélioration de sa qualité (dans le cadre de l'Élément 2 du Programme) ;
- Créer des AMP dans des zones situées en dehors des juridictions nationales, et reconnaître la nécessité d'un partage clair et équitable des avantages, de même que les droits des pêcheurs artisans (en particulier pour ce qui est du Pérou et du Chili) ;

Voici certaines des recommandations importantes qui ont été adressées au SBSTTA par ces ateliers :

- a) Apporter un complément d'appui technique en élaborant des boîtes à outils, des meilleures pratiques et des guides portant sur les thèmes du PoWPA, en collaboration avec des partenaires, notamment pour l'Élément 2 (gouvernance, participation, équité et partage des avantages) ;
- b) Mieux faire prendre conscience des avantages du PoWPA pour la santé, l'eau et autres aspects, pour l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses conséquences, pour la lutte contre la pauvreté, pour les Objectifs du Millénaire pour le développement ; en organisant pour cela des ateliers qui permettront de réunir des acteurs clés



Jo Mulonguy présidait l'atelier régional pour l'Afrique qui a exprimé un certain nombre de recommandations à l'adresse de la quatorzième réunion du SBSTTA

- a) de ces différents secteurs et débattre des façons d'œuvrer ensemble et trouver des solutions profitables à tous dans le cadre du PoWPA ;
- c) Soutenir et financer l'utilisation des écosystèmes naturels, en particulier les systèmes d'aires protégées, pour la séquestration et le stockage de carbone et pour une adaptation au changement climatique par l'écosystème ; intégrer des démarches améliorées de conception et de gestion d'aires protégées dans les stratégies nationales et les plans d'action pour la lutte contre le changement climatique, notamment dans le cadre des Programmes nationaux d'adaptation (NAPA) déjà existants ;
- d) Inclure des évaluations de la gouvernance dans l'analyse des performances de la gestion ;
- e) Encourager les Parties à mettre en œuvre différents types de gouvernance pour la gestion des AMP, en tenant compte de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (Résolution 61/295 de l'Assemblée générale) ;
- f) Inviter les Parties à mieux faire comprendre le rôle, l'importance et les avantages des aires protégées pour faire vivre les populations locales, pour offrir les ressources de l'écosystème, pour réduire les risques au cours de catastrophes naturelles, pour s'adapter aussi au changement

climatique et en atténuer les effets, pour l'eau, la santé et autres aspects, cela à tous les niveaux.

- g) Établir un mécanisme de coordination entre le PoWPA et d'autres processus associés dans le cadre de la CDB : forêts, mer, accès à la ressource et partage des avantages, groupes de travail sur l'Article 8(j), processus relatifs aux directives d'Addis Ababa et d'Akwe:Kon pour l'échange d'informations sur la mise en oeuvre de ces programmes et de recommandations pour d'éventuelles actions conjointes visant à renforcer la mise en oeuvre ;
- h) Le cas échéant, envisager la création au niveau national d'un point focal des communautés autochtones et locales pour tenir compte de l'Article 8(j), qui pourra établir des contacts avec les divers points focaux concernés par le PoWPA ;
- i) Reconnaître le rôle des aires préservées par les populations autochtones, les communautés dans la conservation de la biodiversité, la gestion participative et la diversification des types de gouvernance ;
- j) Inclure les communautés autochtones et locales dans les comités multipartites, dans les consultations relatives à l'établissement des rapports nationaux sur le PoWPA, et dans les évaluations nationales de l'efficacité des systèmes d'aires protégées ;
- k) Inclure les comités de coordination multipartites au processus d'établissement de rapports.

Le SBSTTA étudiera ces recommandations et formulera ses propres recommandations pour la COP10 qui procédera à l'examen de la mise en oeuvre du PoWPA. Il existe encore un certain nombre d'obstacles avant qu'il ne soit exécuté dans sa vérité, mais il faut que les pays reconnaissent aussi le rôle potentiel de la gouvernance dans le processus des aires protégées et comprennent bien la relation qui existe entre les engagements souscrits en faveur des droits humains et le PoWPA.

De plus en plus, certains pays considèrent les aires protégées comme un moyen d'atténuer les effets du changement climatique et de s'adapter à ce phénomène. Il est cependant essentiel que les pays s'intéressent non seulement aux objectifs

quantitatifs du PoWPA mais aussi à la qualité et aux avantages concrets que peuvent procurer les aires protégées (gouvernance, source de moyens d'existence...) dans la reconnaissance des droits et responsabilités des communautés autochtones et locales.

On verra si, à côté de l'intérêt croissant pour ces aires protégées en tant qu'instruments d'atténuation des effets du changement climatique et d'adaptation à ce phénomène, il sera fait également une place aux populations qui vivent à l'intérieur ou à côté. Pourront-elles faire état des connaissances locales qu'elles possèdent, faire valoir le rôle qui a été le leur dans la protection des écosystèmes marins et réclamer le droit de participer de façon pleine et entière à la gouvernance de ces espaces ?



Pour plus d'information

<http://www.cbd.int/>
CDB – Populations autochtones et PoWPA

mpa.icsf.net
ICSF – sous-site sur les AMP

http://icsf.net/icsf2006/uploads/publications/dossier/pdf/french/issue_97/ALL.pdf
ICSF - Dossier Samudra Stationnement réservé

<http://www.aires-marines.fr/>
Agence des aires marines protégées