



Peuples Autochtones, communautés locales et objectifs de conservation par zone

Synthèse sur les « Autres Mesures De Conservation Efficaces Par Zone » (AMCE)

L'expression « autres mesures efficaces par zone » fait partie du texte proposé pour le cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020, dans le projet de Cible 3. Ce terme reste relativement peu connu, malgré les récentes tentatives de le définir et de systématiser son usage.

Cette synthèse vise à clarifier les liens existants entre le cadre mondial de la biodiversité et les droits à la terre et aux ressources, la gouvernance collective et l'autodétermination des Peuples Autochtones et des communautés locales, en particulier dans le contexte de la Cible 3. Ce document envisage l'utilisation de la catégorie « autres mesures de conservation efficaces par zone » et en explore les implications pour les Peuples Autochtones et les communautés locales. Il se conclut par des propositions pour améliorer la Cible 3, afin de sécuriser et renforcer les droits et l'autodétermination des Peuples Autochtones et des communautés ayant des systèmes de propriété et de gouvernance collectifs.

A propos de cette synthèse

Cette synthèse a été élaborée dans le cadre d'une série de publications conjointes visant à explorer les répercussions politiques des recherches et des résultats présentés dans la 2ème édition des Perspectives locales sur la diversité biologique (localbiodiversityoutlooks.net). Elle vise à contribuer aux négociations et dialogues qui se basent sur des données démontrées, autour du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020. Elle a été réalisée avec le soutien financier de l'Agence suédoise de développement et coopération internationale (Sida) par le biais de Swedbio au Stockholm Resilience Centre, de la Fondation Arcadia et de la Commission de l'UICN sur les politiques environnementales, économiques et sociales.

Abris de chasse des Inuit à l'embouchure du fleuve Serpentine dans la toundra de l'Alaska. Photo : Global Warming Images.

Résumé

- Les Peuples Autochtones et communautés locales jouent un rôle crucial en tant que gardiens de leurs terres, eaux et territoires, qu'ils conservent et gouvernent conformément à leurs propres valeurs, critères et cosmovisions.
- Les terres, les eaux et les territoires qui sont détenus, occupés ou plus généralement utilisés de façon coutumière par des Peuples Autochtones ou d'autres communautés ayant des revendications collectives sur les ressources, doivent être reconnus et soutenus par des politiques et des lois nationales qui protègent ces droits spécifiques sur les terres et les ressources.
- Les Peuples Autochtones et les communautés locales devraient être en mesure de reconnaître leurs terres et territoires collectifs *selon leurs propres termes et par le biais de leurs systèmes et institutions autodéterminés, et devraient recevoir le soutien nécessaire (financier, technique ou autre) qu'ils demandent.*
- Les gouvernements ont la responsabilité d'engager des processus consultatifs, ou, le cas échéant, d'obtenir le consentement libre, informé et préalable des Peuples Autochtones et des communautés, sur les implications de chaque forme de reconnaissance en termes de prise de décision, de gestion et d'autres responsabilités, et sur les modalités de soutien dont ils peuvent bénéficier.
- Les « autres mesures de conservation efficaces par zone » - connues sous le nom d'AMCE - n'ont été définies que récemment et leurs implications pour les Peuples Autochtones et les communautés locales sont encore à déterminer. Si une demande est faite, un renforcement des capacités devrait être fourni pour assurer de véritables processus de consultation et, le cas échéant, l'obtention du consentement libre, informé et préalable, afin que les Peuples Autochtones et les communautés locales puissent évaluer les avantages et les contraintes potentiels de souscrire à la désignation d'AMCE.
- Les AMCE pourraient avoir un intérêt potentiel pour les Peuples Autochtones et les communautés locales, dans le cas où cette catégorie permettrait de faire avancer ou d'élargir la reconnaissance des droits sur les terres, les eaux et les territoires, ou bien de garantir un plus grand soutien aux droits existants ou aux systèmes de gouvernance^(a)

Les AMCE pourraient également entraîner d'éventuelles difficultés. Cette catégorie aura probablement une valeur limitée si les juridictions nationales continuent de nier les droits des Peuples Autochtones et des communautés locales, et elle pourrait provoquer des risques de discrimination supplémentaires si l'identification des AMCE par les gouvernements ou les acteurs privés entre en conflit avec les systèmes de gouvernance autochtones existants, ou lorsque les États, dans leurs lois nationales sur les AMCE, ne permettent pas l'identification de la conservation par les communautés et les Peuples Autochtones.

a Dans le cadre de cette synthèse, les termes « droits aux terres, territoires et ressources » ou « droits des Peuples Autochtones et communautés locales » sont utilisés dans leur sens le plus large, incluant également les droits associés tels que les droits de propriété, les droits d'accès aux ressources, les droits reconnus par les systèmes coutumiers et tous les droits culturels associés.

Introduction

Les Parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB) négocient actuellement le texte du [cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020](#), qui devrait être adopté lors de la deuxième session de la 15ème réunion de la Conférence des Parties (COP15), qui se tiendra en 2022. La version actuelle^(b) du cadre - appelée « [premier projet](#) » - comprend une vision pour 2050, des objectifs et des jalons pour 2030, des cibles axées sur l'action et d'autres éléments. La vision de « changement transformateur » proposée par le cadre appelle à appliquer des mesures audacieuses. Dans les 21 projets de cibles actuellement proposés, la Cible 1 appelle à une planification d'ensemble pour la planète entière afin d'atteindre un équilibre durable,^(c) la Cible 2 appelle à la restauration de vastes zones dégradées à l'échelle mondiale^(d) et la Cible 3 appelle à une augmentation significative de l'étendue des aires sous statut de protection et de conservation.^(e) Considérées dans leur ensemble, ces cibles suggèrent des changements potentiellement radicaux dans la manière dont les terres et les eaux seront classées, possédées, gérées et gouvernées. La mise en œuvre de ces cibles pourraient également avoir des répercussions directes sur les terres, les ressources et les droits d'accès de millions de personnes.

Droits aux terres, territoires et ressources

La Déclaration des Nations unies sur les droits des Peuples Autochtones rappelle que les Etats doivent développer des cadres juridiques et politiques spécifiques avec la participation pleine et effective des Peuples Autochtones. Les gouvernements doivent veiller à ce que ces derniers s'inscrivent dans des cadres juridiques et institutionnels plus vastes, qui reconnaissent et soutiennent toute la diversité des cultures, des lois et institutions coutumières, de la gouvernance, des droits et des responsabilités des Peuples Autochtones et des communautés locales. La mesure dans laquelle les engagements pris dans le cadre mondial de la biodiversité pourraient contribuer à cet objectif devra être évaluée dans chaque contexte spécifique et pour chaque élément du cadre.

Il est essentiel que les Peuples Autochtones et les communautés locales aient l'opportunité de reconnaître leurs terres et territoires collectifs *selon leurs propres termes, par le biais de leurs systèmes et institutions autodéterminés et avec le soutien nécessaire (financier, technique ou autre) lorsqu'ils en font la demande*. Le processus de négociation du cadre mondial de la biodiversité et de son objectif de conservation ne doit pas venir limiter les choix des Peuples Autochtones en termes de reconnaissance et de gouvernance de leurs terres et territoires.

Il est désormais largement admis que la reconnaissance et le respect des droits des Peuples Autochtones et des communautés locales - y compris les droits à des terres et territoires collectifs et à des systèmes de gouvernance autodéterminés - sont essentiels, non seulement pour la conservation⁽¹⁾ mais aussi pour l'utilisation durable et la restauration. Pourtant, les cibles faisant référence aux mesures par zone ne mentionnent pas les droits des Peuples Autochtones et des communautés locales, ce qui est particulièrement frappant dans le contexte de la conservation.

b Décembre 2021

c Cible 1. Veiller à ce que toutes les zones terrestres et maritimes fassent l'objet d'une planification spatiale intégrée incluant la biodiversité et tenant compte des changements d'utilisation des terres et des mers, en conservant les zones intactes et sauvages existantes.

d Cible 2. Veiller à ce qu'au moins 20 % des écosystèmes d'eau douce, marins et terrestres dégradés fassent l'objet d'une restauration, en assurant la connectivité entre eux et en se concentrant sur les écosystèmes prioritaires.

e Cible 3. Veiller à ce qu'au moins 30 % des zones terrestres et des zones maritimes, en particulier les zones revêtant une importance particulière pour la biodiversité et ses contributions aux populations, soient conservées grâce à des systèmes de zones protégées et d'autres mesures de conservation efficaces et équitables, représentatifs sur le plan écologique et bien reliés entre eux, et intégrés dans les paysages terrestres et marins.

Une question essentielle pour les Peuples Autochtones et les communautés locales lors de l'évaluation des nouvelles ambitions de la Cible 3 est d'examiner dans quelle mesure son contenu est susceptible de faire progresser, ou de limiter, la reconnaissance et la protection des droits fondamentaux d'accès aux ressources, au consentement libre, informé et préalable, ainsi qu'aux terres, territoires et ressources. Le potentiel de la Cible 3 à faire progresser et à garantir les droits fonciers et l'accès aux ressources a suscité un enthousiasme considérable, mais aussi la crainte réelle et généralisée qu'elle n'exacerbe l'aliénation des droits fonciers et des droits d'accès, de protection et de gestion des ressources. Cette synthèse examine les implications des « autres mesures efficaces par zone » au regard de cette question centrale.

La Cible 3 et les « autres mesures efficaces par zone »

La Cible 3 porte un objectif de conservation avec différentes composantes. Le projet actuel fait référence à la fois aux « systèmes de zones protégées » et aux « autres mesures de conservation efficaces par zone » :

Veiller à ce qu'au moins 30 % des zones terrestres et des zones maritimes, en particulier les zones revêtant une importance particulière pour la biodiversité et ses contributions aux populations, soient conservées grâce à des systèmes de zones protégées et d'autres mesures de conservation efficaces et équitables, représentatifs sur le plan écologique et bien reliés entre eux, et intégrés dans les paysages terrestres et marins.

Cette référence fait écho au langage utilisé dans l'Objectif 11 d'Aichi, le précédent objectif relatif aux zones protégées et conservées, établi dans le cadre du Plan stratégique pour la biodiversité 2011 - 2020. Lorsque l'Objectif 11 d'Aichi a été négocié, l'expression « autres mesures de conservation efficaces par zone » a été utilisée, mais ce n'est qu'en 2018 que les Parties à la CDB ont défini les AMCE.⁽²⁾ En décembre 2019, lors de la première publication de la base de données mondiale sur les AMCE,⁽³⁾ aucune AMCE n'a été identifiée ni signalée. Il existe désormais à l'UICN un groupe de spécialistes des AMCE, et ces zones commencent à être identifiées au niveau national et signalées dans la base de données mondiale sur les AMCE, gérée par le Centre mondial pour le suivi de la conservation (PNUE-WCMC). À l'heure actuelle, des processus d'identification et de réglementation des AMCE sont développés en grande partie à l'échelle mondiale et de manière ad hoc dans certains pays. Pourtant, les Peuples Autochtones et les communautés locales n'ont eu que très peu d'opportunités de se familiariser avec la terminologie et de la comprendre, ainsi que d'examiner les opportunités et les défis posés par ce cadre.

Le défi majeur pour la compréhension des potentiels et des risques des objectifs de conservation par zone de la Cible 3 est de spécifier comment les AMCE sont ou pourraient être définies et mises en œuvre au niveau (sous-)national et ce que les AMCE pourraient signifier pour les Peuples Autochtones et les communautés locales. Il existe déjà des centaines, voire des milliers, de sites qui pourraient être qualifiés de « zones conservées » mais qui pourraient être affectés négativement par de nouveaux critères adoptés par les gouvernements pour définir les AMCE. Les droits fonciers et autres droits des Peuples Autochtones et des communautés locales du monde entier souffrent toujours d'un manque cruel de reconnaissance et de soutien, et c'est dans ce contexte que l'on doit comprendre l'émergence des AMCE. Le présent document fournit une brève introduction de ce concept dans le contexte de la CDB, et des opportunités et défis potentiels qu'il représente pour les Peuples Autochtones et les communautés locales.

Historique des AMCE

En 2018, les Parties à la Convention sur la diversité biologique ont convenu d'une définition et de critères pour les « [autres mesures de conservation efficaces par zone](#) » (AMCE) dans la [Décision 14/8](#). La décision contient la définition d'une AMCE et quatre annexes.^(f)

Les parties ont adopté la définition suivante :

Une zone géographiquement délimitée, autre qu'une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris des fonctions et services écosystémiques connexes et, le cas échéant, des valeurs culturelles, spirituelles, socioéconomiques et d'autres valeurs pertinentes localement. (CDB, 2018).

La Décision 14/8 marque un moment important, car à travers elle, les Parties à la CDB reconnaissent que des territoires et des aires *au-delà des zones protégées* génèrent des résultats en matière de conservation - grâce à une diversité de systèmes de gestion et de gouvernance - et que ces territoires et aires sont importants au niveau local et devraient également être pris en compte dans les objectifs de conservation à l'échelle mondiale.



Villageois kichwa sur un radeau en bois sur la rivière Arajuno, Équateur. Photo : Tomas Munita

^f Les annexes fournissent les informations suivantes : l'annexe I donne des orientations volontaires sur l'intégration des aires protégées et des AMCE dans des paysages terrestres et maritimes plus vastes ; l'annexe II donne des orientations volontaires sur des modèles de gouvernance efficaces pour la gestion des aires protégées, des aires conservées et des AMCE ; l'annexe III donne des conseils scientifiques et techniques sur les AMCE, y compris des critères pour identifier et élaborer des rapports concernant les objectifs internationaux pour la biodiversité ; et l'annexe IV donne un ensemble de considérations pour atteindre l'Objectif 11 d'Aichi en matière de biodiversité (qui existait encore à l'époque) dans les zones maritimes et côtières.

Différences entre les aires protégées et les AMCE

Encadré 1

Les aires protégées sont des sites dédiés à la conservation de la biodiversité (selon la définition de la CDB de 1992). Les AMCE sont des aires qui assurent la conservation à long terme de la biodiversité, *sans être désignées ou reconnues à tout autre titre comme aires protégées*. En outre, pour les AMCE, la conservation ne doit pas nécessairement être l'objectif principal de la gouvernance ou de la gestion de la zone, elle doit simplement en être une conséquence. Ces deux aspects peuvent rendre le cadre des AMCE plus approprié à de nombreux territoires et aires gouvernés par les Peuples Autochtones et les communautés locales.

Selon la Décision 14/8, il existe quatre critères fondamentaux pour identifier les AMCE :

1. L'aire n'est pas reconnue comme une aire protégée à l'heure actuelle ;
2. L'aire est définie géographiquement et fait l'objet d'une gouvernance et d'une gestion ;
3. L'aire apporte une contribution durable et efficace à la conservation in situ de la diversité biologique ; et
4. Les fonctions et services écosystémiques connexes, ainsi que les valeurs culturelles, spirituelles, socio-économiques et autres valeurs pertinentes localement sont respectés, maintenus et soutenus.

Il existe une différence majeure entre les aires protégées et les AMCE : les aires protégées sont souvent « créées » ou « désignées », en même temps que sont établis de nouvelles délimitations géographiques et de nouveaux organes de gouvernance et de gestion. Le cadre des AMCE utilise les termes « identifier » et « reconnaître » pour souligner qu'il existe déjà des aires dans le monde qui correspondent aux critères et qui bénéficieraient d'être identifiées et reconnues, et qu'il n'est pas nécessaire de les « créer ». Cette approche fait partie de la conception développée pour reconnaître la conservation en dehors des aires protégées, y compris les aires et territoires gouvernés ou gérés par les Peuples Autochtones et les communautés locales.

Dans le cadre des efforts mondiaux pour assurer le suivi de l'identification et du signalement des AMCE, le Centre mondial pour le suivi de la conservation du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE-WCMC) a créé, en 2019, une [base de données mondiale sur les AMCE](#). Conjointement avec la base de données mondiale sur les aires protégées, elle est une composante essentielle de l'Initiative Protected Planet, qui suit les progrès accomplis vers la réalisation des cibles pertinentes de la CDB et des Objectifs de développement durable. Un groupe de travail de l'UICN élabore actuellement d'autres orientations techniques et des méthodologies concernant les AMCE.

La décision contient également des formulations utiles dans les annexes associées. L'annexe II fournit des orientations volontaires sur les étapes nécessaires à la reconnaissance des AMCE et note qu'« *en ce qui concerne les aires et territoires dont la gouvernance relève des peuples autochtones et des communautés locales, ces mesures devraient être subordonnées au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, conformément aux politiques générales, aux réglementations et aux circonstances nationales, ainsi qu'aux obligations internationales, et dans le respect des droits, des connaissances et des institutions des peuples autochtones et communautés locales*».⁽⁴⁾ L'annexe II précise également que les principes de bonne gouvernance doivent être appliqués à la fois aux aires protégées et aux AMCE.

L'annexe III sur les orientations scientifiques et techniques souligne également que la reconnaissance des AMCE devrait « *être appuyée par des mesures propres à renforcer les capacités de gouvernance de leurs autorités légitimes^{g)} et garantir des résultats positifs et durables pour la diversité biologique, y compris, entre autres, des cadres de politique générale et des réglementations visant à prévenir et à répondre aux menaces* ». Bien qu'il ait été convenu que les « autorités légitimes » incluraient les autorités formelles et coutumières/traditionnelles, la Décision 14/8 stipule également que ce doit être en conformité avec les « politiques générales, réglementations et circonstances nationales, ainsi que les obligations internationales » pertinentes. Cela peut s'avérer problématique pour les Peuples Autochtones et les communautés locales dans les pays où les Etats ne reconnaissent et ne respectent pas leurs droits, et ne garantissent pas pleinement les droits fonciers et autres droits connexes. Dans le même temps, la référence aux « obligations internationales pertinentes » permet d'insister sur le respect des obligations découlant du droit international en matière de droits humains et du droit international de l'environnement. La mise en œuvre demeure très incertaine.

De plus, l'annexe III stipule que l'identification des AMCE « situées sur les territoires des peuples autochtones et des communautés locales devrait se faire par auto-identification et avec leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, selon qu'il convient, et conformément aux politiques générales, aux réglementations et aux circonstances nationales, ainsi qu'aux obligations internationales pertinentes ».⁽⁵⁾ La répétition de l'expression « conformément aux politiques générales » souligne une fois de plus les défis auxquels sont confrontés les peuples et les communautés dont les droits ne sont pas reconnus. Sur un plan positif, l'annexe mentionne spécifiquement la nécessité de prendre en compte le [rapport 2016](#) du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des Peuples Autochtones, sur le thème « Peuples Autochtones et conservation », ainsi que le [rapport 2017](#) du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits humains et l'environnement.

Il est remarquable et encourageant que les annexes de la Décision 14/8 fassent référence à la Déclaration des Nations unies sur les droits des Peuples Autochtones, ainsi qu'à deux rapports de Rapporteurs spéciaux, car il est encore rare que les décisions de la CDB se réfèrent aux instruments et mécanismes relatifs aux droits humains. Il faut cependant rappeler qu'il s'agit d'orientations volontaires et donc non contraignantes juridiquement.

g Bien qu'il ait été convenu que les « autorités légitimes » incluraient les autorités formelles et coutumières ou traditionnelles, la Décision 14/8 stipule également qu'elle doit être « conforme aux politiques, réglementations et circonstances nationales et aux obligations internationales pertinentes ». Cela peut s'avérer problématique pour les peuples et les communautés qui ne sont pas reconnus par les autorités nationales. Il est également important de noter qu'il s'agit d'une orientation volontaire et donc juridiquement non contraignante.

La Décision 14/8, un sujet de préoccupation

Encadré 2

La formulation de la Décision 14/8 et des annexes correspondantes soulève la question de savoir qui évaluera la « validité » d'une AMCE et selon quels critères. Par exemple, la décision exige que « la zone apporte une contribution durable et efficace à la conservation in situ de la biodiversité » et que « les fonctions et services écosystémiques associés ainsi que les valeurs culturelles, spirituelles, socio-économiques et autres valeurs pertinentes soient respectées, soutenues et appuyées » dans toute zone qui serait identifiée comme une AMCE. Dans ces deux cas, qui évaluera et décidera et/ou confirmera que ces normes et valeurs sont respectées ? Cela donne également lieu à un paradoxe selon lequel les Peuples Autochtones et les communautés locales pourraient être soumis à des critères d'évaluation plus exigeants (et définis par des autorités extérieures) que les aires protégées gérées par les gouvernements, étant donné que seules les AMCE doivent prouver qu'elles sont efficaces afin d'être reconnues.

De plus, certains Peuples Autochtones et communautés locales craignent que les agences gouvernementales et autres acteurs ne respectent pas les normes mentionnées dans les annexes de la Décision 14/8 lorsqu'ils intégreront les directives relatives aux AMCE dans leurs propres juridictions, et/ou qu'ils n'impliquent pas et ne consultent pas de façon appropriée les Peuples Autochtones ou les communautés, en particulier dans les pays où la reconnaissance actuelle des droits des Peuples Autochtones et des communautés locales sur leurs terres, leurs eaux, leurs territoires et leurs ressources est faible, voire inexistante.

Ils remarquent également que le contenu même de la décision pourrait ne pas convenir à de nombreux territoires de Peuples Autochtones en raison de la nature subjective des critères, qui seront très certainement évalués par des autorités extérieures et réglementés par les gouvernements nationaux. Certains craignent également que la catégorie d'AMCE ne soit utilisée de manière inappropriée pour déplacer les Peuples Autochtones et/ou s'approprier leurs terres, comme cela a été le cas dans de nombreuses régions lors de la création d'aires protégées et conservées.

Les Peuples Autochtones, les communautés locales, d'autres acteurs non-gouvernementaux et les gouvernements sont encore en train de réfléchir à la manière d'appliquer la catégorie d'AMCE, aux éléments qui sont véritablement essentiels et à la possibilité d'utiliser une législation déjà existante pour les reconnaître légalement. Les directives actuelles relatives aux AMCE mentionnent qu'elles doivent abriter une biodiversité importante ou pouvoir être restaurées pour répondre à cette condition. Ainsi, toutes les zones ne seront pas nécessairement éligibles à la désignation d'AMCE, et cette décision sera prise par les gouvernements nationaux conformément à la Décision 14/8.

En plus des risques de violation des droits humains ou d'accaparement de terres, si les AMCE deviennent une option facile, il est à craindre que des zones ayant peu de valeur en termes de biodiversité bénéficient de ce statut. Par exemple, des zones de production à usages multiples (c'est-à-dire des forêts de production, des plantations et des zones de pêche industrielle), dont la gestion prend en compte quelques aspects de la biodiversité, ne devraient toutefois pas bénéficier de la catégorie d'AMCE.

De plus, comme les AMCE ne se limitent pas aux terres gouvernées par les Peuples Autochtones ou par les communautés, elles permettent d'inclure des terres détenues par l'État (par exemple, des zones militaires ou des zones d'exclusion) ou par des entreprises (par exemple, d'anciennes carrières), ou encore des structures de gouvernance mixtes. Les agences gouvernementales pourraient trouver plus facile de n'appliquer la catégorie d'AMCE qu'à ces deux formes de gestion des terres et ne pas établir les partenariats nécessaires avec les Peuples Autochtones et les communautés locales, ni les soutenir pour qu'ils puissent bénéficier directement de cette catégorie, dans le respect de leur propre gouvernance et autodétermination.

Ainsi, bien que les AMCE puissent être un outil potentiellement très efficace pour les peuples et la nature, les décisions relatives à la consolidation de cette catégorie doivent faire l'objet d'un suivi rigoureux, notamment dans un contexte où les gouvernements et d'autres acteurs utilisent des formes de dialogue nouvelles et plus directes avec les Peuples Autochtones et les communautés, dans le but d'étendre la superficie des aires protégées et conservées.

Peuples Autochtones, communautés locales et AMCE

Alors que dans certains contextes, des Peuples Autochtones et des communautés locales peuvent choisir de poursuivre le processus d'identification de tout ou partie de leurs terres et territoires en tant qu'AMCE ou aire protégée – comme aire conservée par les Peuples Autochtones ou les communautés locales, APAC ou territoire de vie – ils peuvent, dans d'autres, faire un choix tout à fait différent, et c'est une décision qui doit rester entièrement le fruit de leur autodétermination. De nombreux Peuples Autochtones et communautés locales ne veulent pas que leurs terres et territoires collectifs soient intégrés à des aires protégées officielles, ni à des AMCE, afin de contribuer à la conservation.

Pour certains Peuples Autochtones et certaines communautés locales, les AMCE pourraient potentiellement être un outil utile pour obtenir une plus grande reconnaissance et un meilleur soutien de leurs droits sur leurs terres, territoires et ressources, et plus largement un outil permettant de mettre en lumière les contributions des Peuples Autochtones et des communautés locales aux objectifs de conservation mondiaux et nationaux.

Opportunités potentielles

L'identification et le signalement de terres et territoires collectifs des Peuples Autochtones et des communautés locales (ou de parties de ceux-ci) en tant qu'AMCE pourraient offrir des opportunités et des avantages potentiels aux autorités de gouvernance de ces aires, notamment :

- Une meilleure visibilité au niveau mondial des contributions des Peuples Autochtones et des communautés locales à la conservation, et de leurs actions en faveur de la biodiversité existante - qu'elle soit florissante ou menacée - en dehors des aires protégées.
- Une sécurité et une visibilité accrues ainsi qu'une plus grande reconnaissance et un meilleur soutien au territoire ou aire, là où le gouvernement et les acteurs privés respectent et soutiennent les AMCE identifiées par les Peuples Autochtones et les communautés locales.
- Amélioration des relations entre les Peuples Autochtones et communautés locales et le gouvernement qui reconnaît l'AMCE, lorsque les agences nationales sont encouragées à travailler avec les Peuples Autochtones et les communautés locales pour promouvoir l'AMCE et ses pratiques de conservation.

- Possibilité d'inclure des espaces où l'utilisation durable fait partie intégrante de l'obtention de résultats en matière de conservation et de rechercher et d'obtenir le soutien technique et financier nécessaire de la part du gouvernement pour garantir les pratiques de gouvernance.

Ces opportunités sont toutefois conditionnées par le respect des droits humains et des garanties sociales de la part des gouvernements.

Défis potentiels

Pour certains Peuples Autochtones et communautés locales, les AMCE peuvent ne pas être adaptées, appropriées ou souhaitées au niveau local⁽⁶⁾ et des inquiétudes subsistent quant au langage utilisé dans la Décision 14/8 et à la manière dont la décision sera mise en œuvre aux niveaux national, régional et local. Voici une liste de défis potentiels liés aux AMCE, identifiés par les Peuples Autochtones et les communautés locales^(h), bien que cette liste ne soit pas exhaustive et que d'autres voix aient également évoqué d'éventuels défis et préoccupations.⁽⁷⁾

Manque de clarté

Les AMCE restent un sujet de confusion pour beaucoup, car la définition et les orientations données sont relativement nouvelles et techniques, et que les AMCE n'ont pas encore été intégrées aux lois ou réglementations nationales dans la plupart des États. En janvier 2022, le nombre total d'AMCE enregistrées était de 671, réparties dans 9 pays et territoires, dont 318 au Maroc et les autres réparties entre le Canada, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni, l'Eswatini, l'Algérie, les Philippines et la Colombie.

⁽⁸⁾ Au-delà des statistiques mises à disposition par le PNUE-WCMC, il n'y a pas encore eu de d'analyse approfondie des AMCE enregistrées. Aux Philippines et en Eswatini, dix AMCE ont été signalées comme étant sous la gouvernance de Peuples Autochtones ou de communautés locales. D'autres AMCE de la base de données ont été signalées comme étant sous gouvernance collaborative, ou bien n'ont pas déclaré leur type de gouvernance.

Le manque actuel de clarté concernant les AMCE au niveau national, dans de nombreux pays, est un défi qui s'accroîtra si les autorités nationales définissent la législation ou prennent des décisions sans consultation appropriée et sans la participation pleine et effective des Peuples Autochtones, des communautés locales et des autres parties prenantes concernées. Ce manque de clarté au niveau (sous-)national peut toutefois représenter une opportunité pour les Peuples Autochtones et les communautés locales, s'ils parviennent à établir un dialogue constructif avec les agences gouvernementales au niveau (sous-)national, afin de contribuer à l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre des AMCE qui prévoient des opportunités pour que les Peuples Autochtones et les communautés locales développent eux-mêmes des moyens d'identifier et d'enregistrer leurs territoires en tant qu'AMCE.

Cooptation potentielle lorsque les droits ne sont pas reconnus

Malgré les références aux droits qui figurent dans la Décision 14/8, comme mentionné précédemment, la crainte demeure que les gouvernements identifient et reconnaissent des AMCE sans respecter pleinement les droits, l'autodétermination et la gouvernance des Peuples Autochtones et des communautés locales, en particulier dans les pays où ces droits ne sont pas reconnus ou sont peu respectés dans la pratique.

^h Cette liste n'est pas exhaustive et devrait s'allonger à mesure que les gouvernements nationaux commenceront à mettre en œuvre la Décision 14/8 et/ou à élaborer des directives nationales sur l'identification, la désignation et la reconnaissance des AMCE.

Il est essentiel de veiller à ce que les AMCE qui concernent des Peuples Autochtones exigent et garantissent le CLIP et respectent l'autodétermination, afin d'éviter que les injustices, perpétrées à l'encontre des Peuples Autochtones et autres détenteurs de droits coutumiers dans le cadre des différentes réglementations relatives aux aires protégées, ne se répètent dans le contexte des AMCE. Ceci est particulièrement important pour la Cible 3. Les agences étatiques, poussées à étendre la conservation par zone, pourraient être tentées d'identifier comme AMCE des terres et territoires collectifs, appartenant ou étant gouvernés par des Peuples Autochtones ou des communautés (potentiellement sans reconnaissance), sans procédure appropriée. Si cela entraîne l'expulsion de Peuples Autochtones ou de communautés de leurs terres collectives, la restriction de leurs actions sur ces terres, ou la limitation de leur autorité de gouvernance ou de leur droit coutumier, alors l'identification des AMCE pourrait activement contribuer à une intensification des violations des droits des Peuples Autochtones et des communautés locales.

Processus d'évaluation externe

Le processus d'enregistrement des AMCE dans la [base de données mondiale sur les AMCE, gérée par le PNUE-WCMC](#), constitue un autre défi potentiel pour les Peuples Autochtones et les communautés locales. Selon le Manuel d'utilisation de la base de données mondiale sur les aires protégées et de la base de données mondiale sur les autres mesures de conservation efficaces par zone⁽⁹⁾ toutes les AMCE doivent remplir quatre conditions pour répondre aux critères relatifs aux données, établis par Protected Planet :

1. Tous les sites doivent répondre à la définition de la CDB relative aux « autres mesures de conservation efficaces par zone ».
2. Les données spatiales provenant de systèmes d'information géographique (SIG), accompagnées d'une liste de critères connexes⁽¹⁾ doivent être fournies.
3. Les sources des informations doivent être fournies.
4. L'Accord de contribution à la base de données doit être signé.

Pour de nombreux Peuples Autochtones et communautés locales, ces exigences peuvent rendre difficile l'enregistrement de leurs terres et territoires en tant qu'AMCE, car cela peut prendre du temps et être coûteux, et risque de créer une éventuelle dépendance à l'aide étrangère ou au soutien technique, qui pourraient être inadéquats ou bien limiter le potentiel d'une conservation menée localement. Dans certains cas, les partenariats avec les gouvernements nationaux, lorsque ceux-ci y sont favorables, peuvent être un moyen de garantir un soutien technique. Toutefois, cette solution ne conviendra pas dans tous les pays. Cela suggère que la formation, la sensibilisation, le renforcement des capacités et un soutien technique approprié, fourni par des organisations auxquelles les Peuples Autochtones et les communautés locales font confiance, seront probablement nécessaires pour que les AMCE soient réellement envisagées au niveau local, à moins que ces exigences puissent être simplifiées et allégées - ce qui devrait faire l'objet de discussions au niveau national.

ⁱ Cela peut être potentiellement problématique, en particulier dans les zones où les juridictions se chevauchent, ou lorsqu'il existe des conflits entre les revendications des Peuples Autochtones et communautés locales pour leurs droits de gestion, d'utilisation ou de propriété, et les titres ou propriétés officiellement reconnus.

Déclarer une AMCE peut également entraîner des obligations supplémentaires. Pour prouver son efficacité, il est probable qu'un suivi et des rapports sur l'état de la biodiversité soient exigés, ce qui peut être une tâche onéreuse. De plus, cela engage de fait les gardiens et/ou les détenteurs des droits à maintenir la gestion telle qu'elle est actuellement, ce qui peut réduire les options et ne pas être approuvé par tous les membres de la communauté.

En outre, dans de nombreux contextes, les Peuples Autochtones et les communautés locales peuvent ne pas vouloir être soumis aux critères et aux exigences spécifiques des AMCE si ceux-ci ne correspondent pas à leur vision du monde, à leurs valeurs, à leur mode de vie ou à leur façon de faire les choses - ou que les critères nationaux spécifiques ne sont pas encore connus. Cela peut évoluer si les critères et les exigences des AMCE au niveau national prennent en compte les intérêts des Peuples Autochtones et des communautés, mais le choix doit rester ouvert. Il est également clair qu'à l'heure actuelle, dans de trop nombreux pays, les juridictions nationales ne reconnaissent et ne protègent pas de manière adéquate les droits des Peuples Autochtones et des communautés locales.

Là où les Peuples Autochtones et les communautés utilisent déjà des outils de gestion par zone ou des systèmes de gouvernance qui sont éligibles comme AMCE, ou qui sont susceptibles de le devenir, la vigilance est de mise pour garantir que l'évolution des directives et des critères des AMCE s'effectue dans les contextes locaux ou nationaux - et pas seulement à échelle internationale - comme nous l'avons déjà mentionné.

Recommandations :

La formulation actuelle de la Cible 3 ne fait référence qu'aux zones protégées et aux « autres mesures efficaces par zone », sans aucune mention des Peuples Autochtones ou des communautés locales, ni des droits, de la gouvernance collective ou de l'autodétermination. Il en va de même pour la Cible 1 et la Cible 2, bien qu'elles proposent également des changements importants dans la manière dont les terres sont gérées et gouvernées.

Compte tenu des risques associés à une éventuelle progression des aires protégées et conservées, en matière de régimes fonciers, de gouvernance, d'autodétermination et d'autres droits, la Cible 3 doit faire référence à la nécessité d'une reconnaissance et d'un soutien appropriés aux terres, territoires et ressources collectifs des Peuples Autochtones et des communautés locales de façon spécifique, ainsi qu'à l'importance cruciale du consentement libre, informé et préalable. En outre, la relation entre les engagements, pris dans le cadre mondial de la biodiversité, et les droits à la terre, aux ressources, à l'accès et à la propriété des Peuples Autochtones et des communautés locales doit être reconnue plus explicitement dans ce même cadre. Cela vaut pour la vision et les objectifs généraux du cadre, ainsi que pour les cibles spécifiques au-delà de la Cible 3.

Références

1. Territoires de vie - Rapport 2021

2 CBD/COP/DEC/14/8 30 Novembre 2018 - 14/8

3 <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/oecms?tab=About>

4 Annexe II, paragraphe 6

5 Annexe III

6 Pour plus d'informations, voir [*Will OECMs increase recognition and support for ICCAs*](#) et [*Parks Journal Special Issue on OECMs*](#) (seulement disponibles en anglais)

7 Voir par exemple Simon Counsell, 'Other Effective Area-Based Conservation Measures' (OECMs): an acceptable face of protected areas that can save biodiversity conservation? Disponible ici (seulement en anglais) <https://redd-monitor.org/2022/02/22/other-effective-area-based-conservation-measures-oecms-an-acceptable-face-of-protected-areas-that-can-save-biodiversity/>

Voir la mise à jour de janvier 2022 de la WDPA et de la WD-OECM, disponible ici: <https://www.protectedplanet.net/en/resources/january-2022-update-of-the-wdpa-and-wd-oecm>

8 Voir l'actualisation de janvier 2022 de la base de données mondiale sur les aires protégées et la base de données mondiale sur les AMCE, disponible ici (seulement en anglais) : <https://www.protectedplanet.net/en/resources/january-2022-update-of-the-wdpa-and-wd-oecm>

9 *User Manual for the World Database on Protected Areas and world database on other effective area-based conservation measures*, disponible ici (seulement en anglais) : https://wdpa.s3-eu-west-1.amazonaws.com/WDPA_Manual/English/WDPA_WDOECM_Manual_1_6.pdf

Remerciements

Cette synthèse a été rédigée par Ameyali Ramos Castillo et Helen Tugendhat, et nous remercions tout particulièrement la Commission de l'UICN sur les politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP), Holly Jonas, Joji Carino, Harry Jonas, Maurizio Ferrari, María-Carolina Rodríguez-Acero, Grazia Borrini-Feyerabend, Jessica Stewart, Heather Bingham, Hugh Govan, Cristina Eghenter, Lazaro Mecha, Laura Peña, Nataly Domicó, Carolina Amaya Pedraza, Arely Garcia, Gerardo Basán, Leonardo Parra, Heriberto Mejía Barros, Ignacio Krell Rivera, Nigel Dudley, Juan Alex Alvarez del Castillo et Oliver Hymas, pour leurs contributions et leur relecture. Toute erreur relève de la responsabilité des auteurs. Traduction en français par Rachel Babin et Gaëlle Le Gauyer.