

## BENELEX – Note de synthèse n° 1 : Le partage juste et équitable des avantages – quel rôle pour les protocoles communautaires ?

Date de publication :  
octobre 2018

### Synthèse et messages clés

On entend par « protocole communautaire » un document créé par une communauté locale, qui sert à enregistrer et communiquer les valeurs et les priorités de cette communauté et à les faire connaître au monde extérieur. Il peut également, entre autres choses, fournir des informations précieuses sur le contexte local et contribuer à assurer un partage juste et équitable des avantages dans certaines conditions. Cette note de synthèse recense, à l'appui de cinq études de cas réalisées dans quatre régions du monde, certaines des difficultés couramment rencontrées dans l'élaboration et l'utilisation des protocoles communautaires.

- Les protocoles communautaires peuvent contribuer à façonner les interactions entre les acteurs locaux et les différentes institutions, en définissant notamment les avantages monétaires et les avantages non monétaires, les avantages à long terme et les avantages à court terme, conformément à la vision du monde des différentes communautés.
- Les protocoles communautaires peuvent contribuer à mettre à plat les valeurs et pratiques fondamentales qu'une communauté n'entend en aucun cas remettre en question, et à énoncer clairement les éléments des processus décisionnels locaux que le monde extérieur est tenu de respecter.
- Les protocoles communautaires peuvent spécifier que ces avantages, ces processus décisionnels et ces valeurs et pratiques fondamentales sont susceptibles d'évoluer dans le temps.
- Des protocoles communautaires fondés sur des échanges inclusifs et ouverts sont davantage susceptibles de se faire l'écho d'une position commune et partagée par l'ensemble des membres d'une communauté. Ces échanges demandent du temps, et doivent être impulsés par la communauté elle-même.
- Les groupes qui apportent une assistance financière et autres types d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces protocoles communautaires, ainsi que les acteurs extérieurs qui cherchent à engager le dialogue avec les communautés locales, doivent impérativement tenir compte du fait que ce dialogue s'inscrit dans la durée, et que la conduite en revient aux communautés elles-mêmes. À l'instar des protocoles communautaires, un dialogue doit être pensé comme un processus permanent, susceptible d'évoluer dans le temps, en fonction des objectifs, des souhaits et des besoins des parties qui y prennent part.
- Un dialogue entre une communauté et des acteurs extérieurs, indépendamment du fait qu'un protocole communautaire est en place, ou non, bénéficiera de l'existence de politiques et de lois, claires et efficaces, concernant la consultation des communautés, les études d'impact environnemental, le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, le partage des avantages et l'accès à des voies de recours efficaces (pour plus d'informations, voir la note de synthèse BENELEX consacrée aux ressources naturelles).

### Introduction

Il a été suggéré de recourir aux protocoles communautaires pour pouvoir répondre aux questions soulevées lors des échanges portant sur le partage juste et équitable des avantages, plus particulièrement sur ce en quoi consistent, exactement, ces avantages, et sur la manière dont ils devraient être partagés, toujours selon le double principe de justice et d'équité. Les protocoles communautaires sont des documents élaborés par des communautés locales pour conserver la trace écrite des pratiques, des institutions, du droit coutumier, des droits, de la vision du développement, etc., de la communauté qui l'élabore, et, à ce titre, ils peuvent fournir des informations précieuses sur le contexte local et aider à apporter des réponses aux questions portant sur certains contextes particuliers. En un premier temps, ils peuvent aider les acteurs extérieurs à comprendre la position d'une communauté, et faciliter l'engagement d'un dialogue qui permette, à terme, d'aboutir à une compréhension commune. Il s'agit ici d'un point important : en effet, de nombreux chercheurs font valoir que bon nombre de politiques internationales en matière d'environnement procèdent d'idées, fortement ancrées, que sont loin de partager dans l'ensemble les communautés locales. Cette différence de perspectives peut faire

obstacle à l'engagement d'un dialogue pertinent entre communautés locales et autres acteurs, voire entraîner la rupture d'un dialogue déjà engagé. En résumé, les protocoles communautaires portent en eux la capacité à contribuer à l'engagement du dialogue, et ce dans la mesure où ils s'apparentent à la fois à un forum, au sein duquel les communautés se voient offrir l'occasion de s'exprimer, et à un référentiel, susceptible d'être invoqué dans les échanges avec les décideurs des échelons local, national et international. Ces diverses possibilités ont été explorées sur la base d'une analyse comparative des discussions menées au sein de différentes communautés portant sur le partage des avantages et sur les protocoles communautaires.

## Les protocoles communautaires à la loupe

Nous avons fondé notre analyse des protocoles communautaires et du partage des avantages sur une série de cinq études de cas réalisées dans cinq États, dans quatre régions du monde, et dans différents secteurs :

- médecine traditionnelle en Afrique du Sud ;
- culture d'une variété de riz traditionnelle en Malaisie ;
- pastoralisme traditionnel en Grèce ;
- gestion traditionnelle de la faune et de la flore, et des incendies, en Namibie ;
- extraction du lithium sur les terres des peuples autochtones d'Argentine.

L'étude comparative de ces cinq cas, étayée par des travaux de recherche juridique, a permis de dégager quelles étaient les difficultés couramment rencontrées ; nous les présentons ci-dessous.

Le potentiel des protocoles communautaires à se faire l'écho des questions qui importent aux communautés locales n'est plus à démontrer : toutefois, il n'en reste pas moins difficile à démontrer. Les protocoles communautaires doivent être élaborés dans le cadre d'un processus inclusif, tout en veillant à ce qu'ils constituent un outil d'aide à la communication avec les acteurs extérieurs. Ainsi, il est primordial de veiller à l'équilibre entre fonds et forme, entre valeur et efficacité du contenu, pour garantir que le document résultant forme la base d'un dialogue avec les acteurs extérieurs. Il importe également que les protocoles communautaires soient adaptés périodiquement, afin de refléter l'évolution des besoins et des acceptations au sein des communautés.

- L'adoption d'un processus d'élaboration inclusif est indispensable pour garantir que le potentiel du protocole documentaire soit pleinement exploité : en effet, en l'absence d'un tel processus, il est peu probable que tous les membres de la communauté adhèrent au document résultant, étant donné qu'il ne sera pas l'expression de souhaits et d'attentes conjointement définis. Ce processus peut être difficile ; néanmoins, réunir l'ensemble des membres de la communauté pour débattre et décider de leurs souhaits et de leurs attentes peut s'avérer être l'objet principal de l'exercice.
- Les protocoles communautaires qui comportaient certaines informations particulières se sont révélés être plus efficaces d'un point de vue communicationnel avec les acteurs extérieurs en matière de partage juste et équitable des avantages. Ces informations sont : exposition des avantages monétaires et des avantages non monétaires à la lumière de la vision du monde de la communauté, à court terme comme à long terme, étant précisé que cette vision est susceptible d'évoluer dans le temps ; éléments sur lesquels la communauté n'est en aucun cas prête à négocier ; informations sur le processus décisionnel mis en œuvre par la communauté, sur comment, à qui, sous quelle forme, quand et à partir de quelles sources apporter des informations dans le cadre d'une décision communautaire.
- Il importe que les protocoles communautaires soient traités comme des documents vivants, amenés à être modifiés dans le temps, pour rendre compte de l'évolution des souhaits, des attentes et des besoins des communautés locales.

Il semblerait qu'il vaille la peine de travailler à atteindre cet équilibre : les cas sur lesquels nous nous sommes penchés ont montré que les communautés locales qui avaient élaboré un protocole communautaire et l'avaient mis à la disposition des acteurs extérieurs s'étaient engagées dans une véritable démarche visant à forger des liens avec des acteurs très différents, et qu'elles étaient capables de communiquer sur leurs attentes et leurs besoins, d'une seule et même voix, en dépit des problèmes rencontrés en cours d'élaboration. La production d'un protocole communautaire a en outre contribué à visibiliser ces communautés auprès des autorités centrales et autres autorités, à les faire reconnaître (y compris, éventuellement, une reconnaissance juridique) en tant que parties prenantes et titulaires de droits légitimes. Les communautés locales qui n'étaient pas arrivées à ce stade

ont eu moins de succès dans leurs tentatives de dialogue avec les acteurs avec lesquels elles espéraient pouvoir échanger.

Étant donné que l'efficacité d'un protocole communautaire repose en partie sur le fait qu'il a été librement choisi par la communauté locale qui l'a produit, comme base de l'action collective, il est fortement déconseillé d'obliger les communautés à adopter un protocole communautaire. Les protocoles communautaires constituent un mode d'action collective parmi d'autres, et il se peut qu'une communauté locale préfère recourir à un autre mode. De même, il ne doit en aucun cas être présumé que le contenu d'un protocole communautaire particulier s'applique à une autre communauté que celle qui en est à l'origine, et ce même si cette autre communauté peut être décrite en termes similaires.

Plus précisément ...

### 1) Qu'entend-on par « avantages » ?

Il a été particulièrement important pour ces études de cas d'arriver à définir les « avantages ». La notion d'« avantages » répond souvent à une définition arrêtée par ceux et celles qui cherchent à avoir accès aux terres, aux ressources naturelles et/ou aux connaissances d'une communauté. Quant à elles, les communautés étudiées définissent les avantages de manières très diverses (voir pour exemple l'encadré ci-dessous). Pour elles, les avantages peuvent être à long terme, à court terme, monétaires, non-monétaires, et leur définition évolue dans le temps, à l'aune de besoins changeants. Partant, l'on notera que des protocoles communautaires élaborés en réponse à un problème ponctuel, unique, risquent de définir les priorités d'une communauté, les avantages et autres éléments de manière trop limitée. Dans l'idéal, un protocole communautaire devrait permettre à une communauté de réfléchir dans les termes les plus larges possibles à ce qui constitue un bénéfice.

#### Encadré 1. Exemple de définition communautaire des bénéfices

L'une des cinq études de cas concernait un accord agricole tripartite conclu entre une association communautaire, une collectivité régionale et une entreprise privée, accord qui avait pour double objet la fourniture de services agricoles destinés à booster la production d'une variété de riz locale et le partage des avantages monétaires avec les propriétaires terriens. Avec le temps, les membres de la communauté ont recensé d'autres types d'avantages non monétaires, indispensables au maintien de leur mode de vie. Ces avantages non monétaires étaient notamment liés à des pratiques agricoles traditionnelles (utilisation de l'eau, de produits chimiques, calendrier des moissons, création de pépinières de semis, etc.). Ces avantages représentaient en outre une composante essentielle de la protection de l'environnement.

### 2) De la reconnaissance, encore de la reconnaissance, toujours de la reconnaissance

Pour l'ensemble des communautés étudiées, l'une des conditions clés est la reconnaissance, à la fois par les diverses autorités, au sens juridique et procédural du terme, mais également en tant que participants légitimes dans la définition des avantages. La reconnaissance, dans ce dernier sens, fait référence au fait pour les communautés d'être traitées en égales, comme parties prenantes à part entière, possédant une vision du monde valable et précieuse. Les protocoles communautaires ont permis aux communautés d'exprimer non seulement leur conception des avantages, mais également ce besoin de reconnaissance, en des termes propres à leur contexte.

Un autre élément était le souhait des communautés de communiquer une vision du monde qu'elles estiment être différente de celles des acteurs puissants, et qui donne lieu à une perception, et une appréhension, différentes de la notion d'avantages et autres concepts plus larges tels que le développement. Les communautés étudiées se sont accordées à dire que les acteurs extérieurs agissaient sur la base de normes différentes, avec pour conséquence de faire peu de cas de leur avis. Dans le même ordre d'idées, les communautés étudiées ont fait remarquer que les acteurs extérieurs tendaient à vouloir interagir avec un seul représentant de « la communauté », sans apprécier la diversité d'opinions au sein d'une même communauté, ni prendre la mesure de la nécessité d'organiser des consultations plus larges. À ce titre, les protocoles communautaires se sont révélés

particulièrement précieux pour énoncer les institutions communautaires et les procédures de consultation des communautés.

#### Encadré 2. Exemple de reconnaissance dans un protocole communautaire

Le protocole communautaire *Kachi Yupi*, mis au point par 33 communautés du désert de sel des Salinas Grandes et de la région de la Laguna de Guayatayoc, en Argentine, reprend en détail la procédure à suivre en matière de consultation : ce faisant, il complète les dispositions du droit international en la matière, comparant le processus de consultation local au cycle de formation naturelle du sel dans le désert et dans la lagune.

### 3) Soutenir les communautés

Les cinq études de cas réalisées ont clairement montré que l'élaboration d'un protocole communautaire prend du temps, et qu'une fois adopté, ce protocole sera révisé et adapté périodiquement. Ces trois processus – élaboration, révision et adaptation – demandent un investissement important de la part des communautés, en temps comme en moyens. Dès lors, celles-ci font souvent appel à des intervenants extérieurs pour les assister

#### Encadré 3. Exemple d'assistance experte à l'élaboration d'un protocole communautaire

L'un des cas étudiés était le protocole communautaire mis au point par un groupe de praticiens de médecine traditionnelle, d'ethnicités et de langues très diverses : il va sans dire que la définition de besoins et d'attentes communs a pris un certain temps, d'autant plus que, le processus de définition avançant, ces besoins et attentes évoluaient parallèlement à l'évolution de la relation avec les intervenants extérieurs. Un processus de révision a dû être engagé pour clarifier les besoins et attentes finalement retenus, et également pour traiter la question de la forme organisationnelle du groupe.

dans cette triple entreprise, ainsi que s'agissant des questions juridiques et stratégiques. Elles attendent de ces intervenants – organisations non gouvernementales (ONG), chercheurs universitaires, etc. – qu'ils possèdent une connaissance fine de la complexité (de fond comme de forme) d'un protocole communautaire, et qu'ils les assistent sans s'immiscer dans l'appropriation communautaire. Cette assistance passe par une organisation de discussions inclusives, soucieuse de ne pas exercer de pressions sur les communautés, et de faciliter l'accès aux ressources et à l'information, tout en offrant un conseil judicieux, opportun, dans une perspective de collaboration à long terme plutôt que dans le cadre d'interventions ponctuelles à court terme. Un certain nombre de ces points sont traités dans les [lignes directrices facultatives Mo'otz Kuxtal](#) qui portent sur la question du consentement préalable, donné en connaissance de cause – adoptées dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique en 2016.

### 4) Les protocoles communautaires et le droit

Les protocoles communautaires assurent également une fonction de messenger, dans la mesure où ils contiennent les éléments d'information qu'une communauté souhaite porter à la connaissance de divers acteurs, de l'échelon international, national comme local. Dans cette optique, il est judicieux d'y clarifier certains champs du droit coutumier et d'exposer expressément la position de la communauté à l'égard du droit national et du droit international. Ce qui, là encore, dépend de la possibilité d'avoir accès à des informations neutres/ non biaisées (comme évoqué précédemment), et fait ressortir le rôle crucial que jouent les intervenants extérieurs en matière d'information et de conseil juridique. Plus largement, l'efficacité d'un protocole communautaire dépend de la prise en compte des contextes juridiques et politiques : en effet, en exposant la vision d'une communauté donnée à la lumière des courants juridiques et politiques actuels/ du moment, et en démontrant la connaissance qu'a cette communauté des droits garantis par les droits local, national et international, un protocole

#### Encadré 4. Exemple de protocole communautaire « accroché » au droit

Le protocole communautaire *Kachi Yupi* a permis d'« accrocher » la vision qu'avaient les 33 communautés d'un processus de consultation approprié aux dispositions internationales, nationales et locales pertinentes, procédant ce faisant à un rappel des obligations internationales pertinentes, dans un cadre juridique qui pêche, d'une part par ses incohérences entre la législation en matière d'exploitation des minerais et des ressources naturelles et la législation relative à la protection de l'environnement, et d'autre part par ses silences quant à la répartition des responsabilités et obligations en matière d'études d'impact environnemental et de procédures de consultation/ concertation.

communautaire pose les fondations d'un dialogue clair, ouvert et mutuellement respectueux. Partant, dans le même ordre d'idées, l'existence de dispositions juridiques et politiques nationales claires concernant les protocoles communautaires, le partage juste et équitable des avantages et les questions liées – dont la consultation des communautés, les études d'impact environnemental, le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, l'accès à des voies de recours adéquates – ne peut que contribuer à l'avènement d'un tel dialogue, et à sa pérennité. En résumé : un cadre juridique et politique clair peut constituer la base d'un dialogue véritable, dans lequel l'ensemble des parties prenantes sont conscientes de leurs obligations et les communautés peuvent faire valoir la valeur juridique de cadres clairs, tant est que les lois soient acceptées et leur application, efficace.

**Louisa PARKS** est *research fellow* invitée par le projet BENELEX, et professeure associée de sociologie politique à l'Université de Trento, en Italie. La présente note de synthèse est basée sur le **Document de réflexion BENELEX n° 11 Rév.** qu'elle signe, intitulé « [Challenging Power Asymmetries from the Bottom Up? Community Protocols and the Convention on Biological Diversity at the Global/Local Crossroads](#) » (octobre 2017).

## Recommandations

### Les politiques et les lois internationales, nationales et locales devraient

- reconnaître les protocoles communautaire et établir leur statut juridique, sans pour autant tenir les communautés locales à une quelconque obligation d'adoption de ces protocoles ;
- clarifier le fait que ce sont ces communautés mêmes qui en sont les instigatrices et les auteures, et non de quelconques acteurs extérieurs ;
- mettre en place un cadre d'appui à l'intention des communautés locales qui choisissent d'élaborer un protocole communautaire, prévoyant notamment des mesures d'assistance pratique et un conseil juridique.

### Les décideurs internationaux, nationaux et locaux devraient

- prendre bonne note que les intérêts des communautés locales sont servis au mieux par le biais d'un cadre juridique propice, clair et dûment mis en œuvre en matière de consultation, d'études d'impact environnemental, de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, de partage juste et équitable des bénéfices et d'accès à des voies de recours efficaces ;
- veiller à ce que ce cadre juridique soit compris et respecté par les acteurs qui interviennent auprès de ces communautés, afin qu'ils sachent précisément quelles sont leurs responsabilités, notamment s'agissant de l'engagement d'un dialogue ouvert et permanent avec ces communautés, et qui s'inscrive dans la durée.

**Les financeurs devraient** tenir compte, dans leur décision de financer des mesures d'appui destinées à ces communautés, du fait que ces protocoles communautaires et cette forme de dialogue ouvert sur le partage juste et équitable des bénéfices sont des processus de longue haleine.



Le projet BENELEX, porté par le *Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance*\*, a pour objet d'enquêter sur les dimensions conceptuelles et pratiques du partage juste et équitable des avantages découlant de la conservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles entre les différentes parties prenantes.

\*Le *Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance* (SCELG) – centre de recherche et d'étude en droit de l'environnement et en gouvernance environnementale – est basé à l'École de droit de l'Université de Strathclyde, à Glasgow, en Écosse, et a pour mission de mener des travaux de recherche ayant un impact à l'échelle mondiale dans divers domaines liés entre eux et à différentes échelles. Le SCELG vise à identifier et à contribuer à donner forme aux courants de recherche juridique émergents dans le domaine de la gouvernance environnementale, avec une articulation forte autour de l'axe « développement », en collaboration avec des praticiens du monde entier.

Contact : [Benelex-enquiries@strath.ac.uk](mailto:Benelex-enquiries@strath.ac.uk)



@BENELEXstrath



@BENELEXstrath