

Introduction générale

Jean-Yves Weigel, François Féral, Bertrand Cazalet

Une question d'actualité

Le Sommet mondial pour le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, a réaffirmé le rôle des aires marines protégées dans la conservation de la biodiversité en prenant l'engagement de créer des réseaux représentatifs censés couvrir 20 à 30% de la surface maritime à l'horizon 2012. L'expression détaillée des recommandations du Sommet et de celles du Congrès mondial sur les parcs de Durban (2003) ont mis l'accent sur la nécessaire cohérence des politiques de préservation des ressources naturelles et de développement socio-économique, plus particulièrement en ce qui concerne la catégorie d'aire protégée administrée principalement à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels (IUCN, 1994)². Mais au-delà, ces recommandations soulignent l'indispensable association de toutes les parties prenantes (*stakeholders*) aux différentes étapes de la constitution et de la mise en œuvre d'une aire protégée ; elles appellent à la reconnaissance et au respect de la propriété coutumière, des droits d'usage et d'accès des populations locales, ce dernier point étant particulièrement important dans la mesure où il englobe la question des droits de pêche traditionnels peu ou pas pris en compte par les programmes de protection des espaces marins.

L'importance de la gouvernance est ainsi explicitement reconnue dans plusieurs recommandations du Congrès, dont celles concernant l'établissement d'un système mondial de réseaux d'aires protégées marines et côtières, la protection de la diversité biologique marine et des processus écosystémiques, la gestion intégrée du paysage pour soutenir les aires protégées, ou bien encore les recommandations portant sur la cogestion des aires protégées et sur la pauvreté des populations locales³. Ces recommandations s'inscrivent dans un mouvement général qui mentionne le caractère central des facteurs sociaux, culturels, économiques et institutionnels pour la conservation et qui appelle à décentraliser le plus possible la gestion.

2 - Catégorie VI de l'Union mondiale pour la nature (IUCN).

3 - Respectivement les recommandations 22, 23, 9, 25 et 29 (cf. www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003/francais/outputs/recommandations.htm).

Cette reconnaissance de l'importance de la gouvernance environnementale conduit à adopter une conception plus ouverte de la gestion des aires marines protégées permettant de discuter, non seulement du rôle de l'administration dans le processus de régulation de l'accès et de l'usage des ressources, mais également de la contribution que peuvent apporter d'autres intervenants tels que les communautés de résidents ou de pêcheurs, les ONG et les acteurs privés. Cette reconnaissance, qui s'inscrit dans une tendance mondiale à la décentralisation de l'autorité et de la responsabilité, vise à obtenir un engagement plus marqué de la société civile dans le processus décisionnel et réhabilite la gouvernance locale.

Ainsi, la question de la gouvernance environnementale et locale des aires marines protégées est celle de la coordination des organisations et des acteurs privés, communautaires ou publics, qui suppose la prise en compte d'un ensemble de contraintes et la levée d'un certain nombre d'ambiguïtés susceptibles d'être autant d'obstacles à l'atteinte des objectifs de développement durable. Les aires marines protégées sont un champ d'expérimentation privilégié de tels modes de coordination dont l'enjeu dépasse ces espaces, au regard du nombre considérable d'usagers dépendant des ressources naturelles dans les pays du Sud.

La caractérisation et l'évaluation des modes de gouvernance

Cependant, malgré l'actualité de cette question, une revue de la littérature sur les aires marines protégées a montré que les considérations sur la gouvernance environnementale et locale étaient succinctes et centrées sur la notion plus réductrice de gestion participative, cette réduction indiquant une faiblesse du cadre d'analyse. Au regard des enjeux internationaux et locaux de la gouvernance des aires marines protégées dans les pays en développement, ces lacunes justifiaient un effort de recherche sur la caractérisation et l'évaluation des modes de gouvernance de ces espaces, de manière à définir des options de politique publique permettant de concilier la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité avec le développement socio-économique.

La caractérisation des modes de gouvernance de ces espaces demandait de mettre préalablement en exergue les contraintes démographiques, socio-économiques, juridiques et institutionnelles. Plus précisément au regard du contexte ouest-africain, l'analyse des contraintes suivantes s'imposait : la densification du peuplement et l'intensification de la mobilité, la dérégulation et l'extraversion des économies locales, l'inspiration internationale des politiques de protection et l'héritage colonial administratif, enfin le syncrétisme du système de droit. Dans quelle mesure ces contraintes confirment-elles l'originalité des aires marines et côtières protégées ouest-africaines ? C'est une analyse détaillée des politiques publiques relatives à ces espaces et constitutives de leur gouvernance qui a permis de répondre, en particulier l'étude de la complexité de leur mode d'administration ou de la réalité de l'autorité de l'État. De même, l'analyse détaillée des modalités d'extraversion des économies de ces aires protégées, en confirmant ou en infirmant le paradoxe du renforcement des hiérarchies sociales traditionnelles, a participé de cette réponse.

Cette caractérisation passait par l'adoption d'un cadre d'analyse au regard des lacunes en la matière déjà mentionnées. Ce cadre a pu s'appuyer sur les acquis conceptuels des activités à risque, sur l'application de ces acquis à la gouvernance environnementale, sur la déclinaison de celle-ci en termes de science politique et d'économie politique. Pour ce faire, nous avons privilégié deux points focaux de la gouvernance locale qui renseignent sur les acteurs et les processus décisionnels : les droits d'usage et les dynamiques territoriales liées au statut d'aire marine protégée. En effet, les modes d'allocation et d'application des droits d'usage définissent des systèmes locaux marqués par des déterminants sociologiques ou institutionnels qui fondent la gouvernance de ces espaces. Quant aux dynamiques territoriales, elles marquent la gouvernance de ces aires en prenant plusieurs formes qui sont fonction, d'une part, du contexte historique, démographique et juridique, social et économique, et, d'autre part, de l'empreinte du statut d'aire marine et côtière protégée.

L'adoption de ce cadre d'analyse et son application à ces deux points focaux a rendu possible la caractérisation des modes de gouvernance locale des aires marines protégées. À travers l'exemple des trois principales aires marines et côtières protégées d'Afrique de l'Ouest, la comparaison des modes de gouvernance de ces espaces protégés se devait de mettre en lumière les déclinaisons locales de la gouvernance formulée par les conventions internationales et quelques problèmes transversaux. Cette comparaison a également permis une évaluation des modes de gouvernance et un questionnement sur le rôle des groupes de pression internationaux, les formulations en terme d'aménagement des pêches, les processus de décentralisation et de fragmentation de l'État et de la société civile.

En se référant à l'évaluation des modes de gouvernance et aux contraintes pesant sur celle-ci, des options de politique publique d'ordre général ont été définies puis déclinées selon l'aire marine et côtière protégée considérée. La genèse conceptuelle et l'évolution de la gestion des aires marines et côtières protégées d'Afrique de l'Ouest a alimenté la réflexion dans la mesure où cette genèse a mis en lumière la première originalité de ces espaces protégés, à savoir une inspiration internationale très marquée du cadre conceptuel, des objectifs et des procédures de protection.

La clarification préalable des objectifs et des enjeux

La littérature spécialisée sur les aires marines protégées, qui fait essentiellement référence aux pays développés, distingue trois principaux types d'objectifs. Premièrement, l'objectif de préservation de la biodiversité dont les effets positifs sont censés être, soit un effet réserve qui se subdivise lui-même en effet refuge ou en effet tampon, soit un effet stock ou transfert se traduisant par une augmentation de l'abondance des populations à l'extérieur de l'aire protégée. Deuxièmement, l'objectif de soutenabilité de la pêche dont les bénéfices attendus sont un accroissement de la biomasse exploitable et une augmentation des captures ainsi qu'une réduction des incertitudes. Troisièmement, l'objectif de promotion d'activités non extractives récréatives et touristiques qui permettent de valoriser économiquement les bénéfices de la préservation (Alban, 2003).

L'expérience rapportée de nombreuses études montre que la confusion des objectifs assignés à ces espaces est plus fréquente et plus prononcée dans les pays en développement, même si ce constat peut être fait concernant certaines aires marines protégées dans les pays développés. En effet, dans les pays du Sud plus qu'ailleurs, on observe le basculement d'une démarche de protection des ressources naturelles et de la biodiversité vers une démarche militante de généralisation de ces aires comme instruments de nouvelles politiques socio-économiques. La confusion fréquente des objectifs fait de l'aire protégée une institution passe-partout, et sa constitution devient un objectif en lui-même.

Une clarification des objectifs, essentielle pour établir la cohérence et la légitimité de cet instrument de politique publique qu'est une aire marine protégée, s'imposait donc. Cette clarification doit permettre de juger si les moyens mobilisés sont appropriés et efficaces, alors que le bilan de ces aires est difficile à établir au vu de la multiplication et de la confusion actuelles des objectifs. Ceci n'est pas sans poser de nombreux problèmes qu'il s'agissait d'identifier, d'autant plus que si, jusqu'à ces dernières années, une succession d'objectifs équivoques, voire contradictoires, n'a pas eu de conséquences décisives sur la légitimité de ces espaces protégés, il n'en est plus de même aujourd'hui.

Cette clarification, à laquelle nous nous sommes attelés, est d'autant plus importante qu'apparaissent des interrogations nouvelles, des résistances et des remises en cause de l'opportunité et de l'utilité des opérations de protection. En effet, la constitution d'une aire marine protégée peut induire des bouleversements dans les modes de vie, les revenus, les traditions des populations les plus pauvres et les plus fragiles. Or, dans les pays en développement, la garantie que les populations résidentes ne sont pas lésées s'impose encore plus qu'ailleurs, étant donné l'importance pour elles de l'accès aux ressources naturelles dont elles tirent la quasi-totalité de leurs revenus. D'autant plus que les aires protégées sont établies dans des zones rurales où le niveau de dépendance et d'intimité entre la nature et les populations est particulièrement élevé.

En vue d'une gouvernance plus efficace des aires marines protégées des pays en développement, la clarification des objectifs a conduit à mettre au premier plan l'objectif de la synergie entre le projet de protection et le développement socio-économique. En effet, en recherchant le bien-être des populations concernées autant que la protection de la biodiversité, l'atteinte de cet objectif devrait favoriser l'adhésion des acteurs locaux, puisque ceux-ci en seraient les premiers bénéficiaires. L'accent devait donc être mis sur les conditions de cette synergie qui conduiraient à une appropriation du projet de protection par les populations résidentes.

La nécessité d'une clarification des objectifs se mesure à l'importance des enjeux des aires marines protégées dans les pays en développement. Les enjeux concernant la biodiversité sont les plus évidents, mais ils sont souvent liés aux enjeux des revendications identitaires et à ceux relatifs à la patrimonialisation de la nature, dans la mesure où le projet de protection englobe des cultures et savoir-faire traditionnels, « indigènes », si l'on se rapporte à la littérature anglo-saxonne sur le sujet. Les uns et les autres font référence

à des questions plus globales de gouvernance, en particulier à la question du statut qu'il convient de donner à l'autochtonie mais aussi à l'expertise scientifique. L'exemple des aires marines et côtières protégées d'Afrique de l'Ouest permet de détailler ces enjeux.

Les enjeux concernant la biodiversité sont liés à la richesse faunistique de ces espaces protégés, principalement en matière de faune aquatique, d'avifaune ou de faune terrestre. La richesse de la faune aquatique s'exprime par la présence d'espèces marines ou estuariennes emblématiques et celle de plus de 700 espèces de poissons recensées. Celle de l'avifaune fait référence aux énormes concentrations de limicoles paléarctiques mais également aux espèces endémiques, qui toutes profitent de la productivité des vasières. Mais les aires marines et côtières protégées sont également caractérisées par leur richesse floristique, dont les éléments les plus remarquables sont l'existence d'un couvert forestier de mangrove très important, mais aussi des vestiges de forêts sub-humides⁴. Les enjeux des aires marines et côtières protégées d'Afrique de l'Ouest concernant la biodiversité renvoient aux menaces qui pèsent sur cette dernière. Il importait d'explicitier ces menaces, qu'elles soient spécifiques aux espaces protégés ou qu'elles concernent plus généralement l'éco-région, de manière à proposer des actions urgentes à mettre en œuvre.

Les enjeux des revendications identitaires ont pris de l'importance suite à l'accent mis sur le rôle crucial de certaines pratiques locales dans la préservation de la nature, par exemple la mise en défens des pêcheries, et l'intérêt de celles-ci dans une perspective de gouvernance environnementale et locale. Les identités des populations qui résident ou fréquentent les aires protégées se définissant entre autre par l'histoire du peuplement, on ne pouvait faire l'économie du cadre historique nécessaire à l'appréhension de ces identités. Allant de pair avec les enjeux des revendications identitaires, ceux liés à la patrimonialisation de la nature ne pouvaient être explicités que par une identification des patrimoines naturels et une analyse des modalités de patrimonialisation des objets naturels comme des pratiques et des savoir-faire.

L'explicitation des enjeux des revendications identitaires et des enjeux liés à la patrimonialisation de la nature a mis en exergue deux questions relatives à la gouvernance dont nous avons débattu. Une première question est le statut qu'il convient de donner à l'autochtonie, puisque celle-ci est fréquemment avancée pour justifier une clôture du territoire et une appropriation exclusive des ressources par des groupes se proclamant autochtones. Une deuxième question est celle du statut de l'expertise naturaliste et plus globalement de l'expertise scientifique, puisque les enjeux des revendications identitaires et ceux liés à la patrimonialisation de la nature sont principalement alimentés par les naturalistes.

4 - Le couvert forestier de mangrove dans le delta du Saloum, l'estuaire de la Gambie, le rio Cacheu et l'archipel des Bijagos ; les vestiges de forêts sub-humides dans l'archipel des Bijagos.

Les perspectives et les dimensions de l'ouvrage

Le présent ouvrage a pour objet de présenter une réflexion collective engagée par des chercheurs en sciences sociales sur la gouvernance des aires marines et côtières protégées d'Afrique de l'Ouest et les politiques publiques qui lui sont liées. Ce travail se propose d'aborder les modes de gouvernance selon des paradigmes et des méthodes renouvelés. Il met en exergue la difficulté d'atteindre des objectifs de protection dans un contexte de sous-développement et de mondialisation. Sur la base d'observations et d'analyses qui sont présentées, une reconfiguration de la gouvernance des aires marines protégées ouest-africaines et des options de politique publique sont proposées par les chercheurs.

Les résultats de ces recherches débordent le cas des espaces protégés et offrent des éléments d'analyse de la gouvernance environnementale en œuvre dans les pays en développement dont les aires marines protégées apparaissent comme un champ d'expérimentation. Ce livre s'adresse donc à l'ensemble des institutions et personnes intéressées non seulement par le phénomène institutionnel et politique que constituent les aires marines protégées, mais également par les modalités de gouvernance environnementale dans les pays en développement. On peut citer les chercheurs et étudiants, les administrations et bailleurs de fonds, les ONG en charge de la protection de la nature et du développement, les gouvernants et acteurs locaux.

Cette réflexion s'est nourrie d'un projet européen de recherche sur la cohérence des politiques de conservation et de développement des aires marines et côtières protégées d'Afrique de l'Ouest⁵, d'un programme de recherche de la Coopération française sur les dynamiques de gestion, d'exploitation et de valorisation des pêcheries estuariennes d'Afrique de l'Ouest⁶, enfin de recherches sur les aires marines protégées de Méditerranée française⁷. Les expériences et matériaux sur lesquels se fonde cet ouvrage renvoient aux modalités de coopération, aux disciplines convoquées, à la méthodologie mise en œuvre, à l'approche régionale et au choix de l'Afrique de l'Ouest.

C'est une coopération scientifique entre chercheurs du Nord et chercheurs du Sud, entre chercheurs d'organismes de recherche publics et enseignants-chercheurs universitaires, qui a permis de mener à bien cette réflexion. Ce ne sont pas moins de quatre organismes de recherche et de quatre départements universitaires du Sud qui ont été impliqués⁸ et qui ont apporté leurs connaissances des organisations et sociétés locales, tout en étant

5 - Projet INCO-DEV « CONSDEV » (ICA-4-2001-10043), direction générale Recherche de la Commission européenne. Coordination (2002-2005) : IRD.

6 - Programme « PEAO » du Fonds d'aide et de coopération, ministère des Affaires étrangères. Coordination (2000-2003) : IRD.

7 - Dans le cadre du programme « action publique et développement durable » et du programme « action publique et société civile » du CERTAP. Coordination : Université de Perpignan.

8 - Comme organismes de recherche, citons le CRODT (Sénégal), le CNROP (Mauritanie), l'INEP et le CIPA (Guinée-Bissau) ; comme départements universitaires, citons le le département d'Histoire de la faculté des Lettres et Sciences humaines et celui des Sciences juridiques de la faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (Sénégal), le département de Droit public de la faculté des Sciences juridiques et économiques de l'Université de Nouakchott (Mauritanie) et la faculté des Sciences et Techniques. Ont également contribué à l'effort de recherche, le PNBA (Mauritanie), la DPN (Sénégal), l'UICN (Guinée-Bissau) et le département des Pêches de Gambie.

inscrits dans des formations académiques ou des formations à la recherche dispensés par les partenaires du Nord. Sous la direction de l'IRD (dans le cadre de l'unité de recherche C3ED et de l'unité de service OSIRIS) et de l'Université de Perpignan (dans le cadre du CERTAP), un référentiel et une méthodologie pluridisciplinaires communs ont été développés. L'apport de l'IRD, et des organismes de recherche du Sud auxquels l'institut est lié, a été son acquis concernant la gouvernance environnementale en Afrique de l'Ouest, en particulier celle des pêcheries, ainsi que son expérience en matière de protocoles d'enquêtes pluridisciplinaires. L'apport du CERTAP, et des départements universitaires du Sud qu'il anime, a été de relier les analyses des aires marines protégées aux problématiques relatives à la nature juridique de la gouvernance, au rôle de la société civile dans le développement des politiques publiques, aux transformations du droit en Afrique ; une expérience méditerranéenne dans le domaine des pêches maritimes et du droit de l'environnement a enrichi les analyses faites en Afrique de l'Ouest en fournissant des comparatifs utiles à la démarche scientifique. Cette double coopération, Nord Sud, organismes de recherche et départements universitaires, a rendu possible la mobilisation de jeunes chercheurs et d'étudiants sur des thèmes susceptibles d'enrichir des travaux de recherche appliquée. Cette mobilisation s'est traduite par la rédaction de deux doctorats⁹ et de quatre mémoires de master, particulièrement utile pour resituer les programmes mis en œuvre dans un référentiel plus large.

Mais les expériences et les matériaux sur lesquels se fonde cet ouvrage renvoient également au choix d'une approche régionale centrée sur l'Afrique de l'Ouest. C'est une analyse éco-régionale qui a été privilégiée ; elle permet de prendre en compte un ensemble fonctionnel à la fois sur le plan physique, biologique et socio-économique, et ainsi d'atteindre un niveau de généralisation. De la Mauritanie à la Guinée, les aires marines et côtières protégées d'Afrique de l'Ouest s'inscrivent dans un tel ensemble dont la caractéristique majeure est la présence d'upwellings¹⁰ et qui se décline en un continuum d'écosystèmes marins et terrestres. La prise en compte de l'éco-région se justifie également par les migrations transfrontalières de pélagiques, tortues, mammifères marins et oiseaux, sans oublier... les pêcheurs artisans. En effet, l'éco-région est caractérisée par une intense pêche piroguière et une forte mobilité des pêcheurs tout le long du littoral qui n'épargnent pas les aires marines protégées, et sur un plan administratif et institutionnel par l'héritage colonial dont l'empreinte sur les cadres juridiques des pays concernés est manifeste. Enfin, l'approche éco-régionale est confortée par la création d'aires marines et côtières protégées transfrontalières, à l'image de la Réserve de biosphère transfrontalière du delta du fleuve Sénégal classée comme telle par l'UNESCO en 2005.

Quel meilleur exemple que les aires marines et côtières d'Afrique de l'Ouest pour illustrer la difficulté de mise en œuvre des modes de gouvernance et des politiques publiques aptes à concilier protection des ressources naturelles et développement socio-économi-

9 - Un doctorat de droit public à l'Université de Perpignan, un doctorat de géographie à l'Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines.

10 - Ceux-ci sont très prononcés sur les côtes mauritanienne et sénégalaise et le sont nettement moins au sud où les côtes gambiennes, bissau-guinéennes et guinéennes sont soumises à une forte influence estuarienne.

que dans un contexte de sous-développement ? En effet, ces aires sont marquées par la complexité de leurs organisations sociales et institutionnelles, ainsi que par une forte pression anthropique qui rendent particulièrement difficile une gouvernance environnementale et locale. De ce point de vue, les aires marines et côtières protégées d'Afrique de l'Ouest apparaissent comme un cas d'école. Neuf parcs nationaux, trois réserves de biosphère, neuf autres réserves ou aires, couvraient en 2005 une superficie terrestre et marine de 2.700.000 hectares et une population de 170.000 résidents¹¹. Ce sont les plus importantes d'entre elles en terme de superficie que nous avons choisi d'étudier : le Parc national du Banc d'Arguin (PNBA) en Mauritanie, la Réserve de biosphère du delta du Saloum (RBDS) au Sénégal, la Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos (RBABB) en Guinée-Bissau.

Les disciplines convoquées relèvent du droit et de la science politique, de l'histoire et de la sociologie, de l'économie et de la géographie, de l'écologie et de la statistique. L'ensemble des chercheurs a privilégié une approche collégiale et interdisciplinaire, non seulement lors de la conception de la problématique de l'ouvrage et de la méthodologie, mais également lors de la rédaction des différents documents de synthèse ou chapitres. Une expression de cette collégialité et interdisciplinarité a été une enquête par échantillonnage, temps fort des investigations de terrain. Une autre expression en a été la discussion collective des résultats et des analyses au cours de plusieurs réunions, aussi bien en France qu'en Afrique de l'Ouest.

Les matériaux recueillis l'ont été en quatre phases. Une phase bibliographique qui a privilégié l'histoire du peuplement et l'identité des populations résidentes des aires protégées sélectionnées, les savoirs traditionnels et l'état des ressources naturelles. Une phase d'investigations de terrain qui ont pris la forme d'une enquête par échantillonnage¹², de vingt quatre monographies villageoises, d'enquêtes sur le cadre juridique et réglementaire. Une phase de traitement des enquêtes focalisé sur les processus de décision, les régulations de l'accès et de l'usage des ressources, les processus administratifs et institutionnels, l'application des normes, les situations démographiques et économiques. Enfin, une phase d'analyse qui structure l'ouvrage : les objectifs et fonctions des aires marines protégées, les enjeux de celles-ci, les contraintes démographiques de densification du peuplement et d'intensification de la mobilité, les contraintes de dérégulation et d'extraversion des économies locales, le cadre juridique de la gouvernance caractérisé par un système de droit syncrétique, la gouvernance locale et ses impasses, enfin la nécessaire reconfiguration de la gouvernance et des politiques publiques.

11 - Dont plus des deux tiers dans la Réserve de biosphère du delta du Saloum (en prenant comme limites de la Réserve celles du plan de gestion de l'UICN de 2003).

12 - 75 sites d'habitat enquêtés, 790 foyers enquêtés, 783 usagers des ressources naturelles enquêtés. Concernant la stratégie d'échantillonnage et la méthode d'enquête, on se reportera à Morand *et al.* (2002), concernant la saisie et l'exploitation des données à Fall *et al.* (2003), concernant les états statistiques à CONSDEV (2003) et à Weigel *et al.* (2004).