

# La gouvernance locale et ses impasses

Jean-Yves Weigel et Tarik Dahou

*avec la collaboration de*

Jean-François Noël, Abdel Wedoud Ould Cheikh, Raoul Mendes Fernandes

La littérature sur la gouvernance locale des aires marines protégées est succincte et focalisée sur la notion plus réductrice de gestion participative qui intègre une approche institutionnelle simplifiée (Weigel et Sarr, 2002). Cette réduction révèle une faiblesse du cadre d'analyse, alors que la notion de gouvernance est mise au premier plan lors des conférences internationales sur les aires protégées. Cette lacune justifiait de retenir un cadre adéquat. Pour ce faire, il s'est avéré que les acquis conceptuels des travaux relatifs à la gouvernance des activités à risque mettent en exergue des paradigmes et des processus adaptés pour traiter de la gouvernance environnementale<sup>92</sup>. Mais ce cadre s'appuie également sur l'application de ces acquis à la gouvernance environnementale en proposant de nouveaux modes de décision collective pour guider l'action publique (Froger, 2001) ; enfin la gouvernance construite autour de ces deux paradigmes peut être déclinée en termes d'économie politique et de science politique (Dahou *et al.*, 2004 b). Deux points focaux de la gouvernance locale ont été ici privilégiés : les droits d'usage et les dynamiques territoriales liées au statut d'aire marine protégée.

L'adoption de ce cadre d'analyse et de ces deux points focaux conduit à identifier les acteurs et processus décisionnels ayant un rôle déterminant dans la gouvernance locale. Ce sont en particulier les modes d'allocation et d'application des droits d'usage des ressources naturelles qui renseignent sur les acteurs et processus décisionnels<sup>93</sup>. Ces acteurs sont les résidents des aires marines et côtières protégées, les administrations de ces aires protégées, les services déconcentrés des administrations publiques, les ONG locales et internationales impliquées dans la création, la mise en œuvre ou le financement de ces espaces protégés, enfin les bailleurs de fonds internationaux ou des coopérations bilatérales.

Les droits d'usage, ou plutôt leurs modes d'allocation et d'application, définissent des systèmes locaux marqués par des déterminants sociologiques ou institutionnels qui fondent la gouvernance de ces espaces, systèmes caractérisés par une inégale cohérence des références juridiques et réglementaires. Quant aux dynamiques territoriales, leurs

92 - Cf. TRUSTNET. [www.mcxapc.org/docs/atelier/7\\_doc1.htm](http://www.mcxapc.org/docs/atelier/7_doc1.htm)

93 - Plus précisément, une enquête par échantillonnage (1627 déclarations d'usagers des ressources naturelles renouvelables) et vingt quatre monographies villageoises ou insulaires (CONSEV, 2003).

différentes formes qui sont fonction, d'une part, du contexte historique, démographique, juridique, social et économique, et, d'autre part, de l'empreinte du statut d'aire marine et côtière protégée, renseignent, elles aussi, sur la réalité et les fondements de la gouvernance locale.

L'adoption de ce cadre d'analyse et de ces deux points focaux rend possible la caractérisation des modes de gouvernance locale des trois principales aires marines et côtières protégées d'Afrique de l'Ouest. Quant à la comparaison des modes de gouvernance de ces espaces protégés, différents tant sur le plan de leur poids démographique et de leur contexte social, que sur le plan de leur environnement institutionnel, elle met en lumière les déclinaisons locales de la gouvernance formulée par les conventions internationales et quelques problèmes transversaux. Plus précisément, cette comparaison révèle les impasses actuelles de la gouvernance des aires marines et côtières protégées en Afrique de l'Ouest.

## L'identification des acteurs et des processus décisionnels

### Le rôle de l'appartenance tribale

Dans le Parc national du Banc d'Arguin, l'appartenance tribale joue un rôle décisif puisque cette appartenance est reconnue par près des trois quarts des usagers comme fondement des droits d'usage des ressources naturelles (CONSDEV, 2003). Ce rôle renvoie à une empreinte tribale très prononcée : les Ahl Bârikalla sont installés à Agadir, R'Gueiba, Teichott, Ten Alloul et Awguej, les Gur' à Arkeiss, les Awlâd Busba' à Iwik et Tessot, les Ahl Buhubbayni à Mamghar. Les communautés humaines que l'on rencontre dans le Parc, comme toutes celles qui composent le monde maure dont elles relèvent, s'identifient à des « tribus » (*qabâ il sg qabila*). Si l'on veut aller à l'essentiel, on peut dire qu'une « tribu » est un groupe de personnes plus ou moins étendu, dont les membres se considèrent comme liés entre eux par des liens de parenté, de solidarité ou de sujétion. La tribu est une structure hiérarchique dans laquelle des « dépendants » (esclaves, anciens esclaves, artisans) se trouvaient associés à leurs « patrons » tribaux, dont ils étaient solidaires de plus ou moins bon gré, au moins pour les relations extérieures, et en particulier pour la défense du patrimoine foncier commun. L'unité de la tribu s'exprime dans un certain nombre de prérogatives communes : revendication d'appropriation ou de contrôle d'un même territoire, apposition d'un même « feu » sur le bétail appartenant aux membres de la communauté, participation des adultes mâles aux obligations collectives ainsi qu'à l'assemblée qui délibère sur les affaires engageant l'ensemble de la collectivité y compris l'accès aux ressources naturelles.

Traditionnellement, les structures « horizontales » des tribus maures, au sein du Parc comme ailleurs, se combinaient donc à une hiérarchie, à une construction « verticale » à la fois au sein d'une même tribu<sup>94</sup> et entre tribus, puisque l'on distinguait traditionnelle-

94 - Les « hommes libres » peuvent être opposés à ceux que par commodité on pourrait appeler les « castés » dont font partie les Imraguen.

ment des tribus « guerrières » politiquement dominantes, des tribus « maraboutiques », et des tribus « tributaires » (*aznâga*), assujetties aux deux précédentes. Les Imraguen constituaient une couche dominée composée autrefois d'esclaves (*a'bîd*, sg *'abd*), d'anciens esclaves (*hrâtîn*, sg *hartani*), de tributaires et d'artisans (*aznâga* et *m'allmîn*). L'allocation de droits d'usage et d'accès se faisait sur une base tribale car c'est dans le cadre tribal que s'inscrit l'appropriation et le contrôle des espaces territoriaux, y compris maritimes. Dans l'ensemble de cette aire, la mainmise tribale sur les quelques points d'eau que l'on pouvait y recenser ajoutait au caractère inévitablement communautaire de toute velléité d'exploitation durable des ressources halieutiques, ornithologiques, ou des ressources cynégétiques de cet espace. La tribu étant une structure hiérarchique, une division rigide du travail sépare, de par leur naissance, les hommes libres et des individus « castés » assujettis à des occupations que leurs « patrons » tribaux s'efforcent d'ordinaire de s'épargner. Aujourd'hui encore, la quasi-intégralité des Imraguen appartiennent aux couches dominées de la société maure, *hrâtîn* principalement, mais aussi artisans et tributaires. À l'origine, probablement établis par leurs maîtres, ils devaient leur consentir une part plus ou moins importante du fruit de leur pêche sous la forme de redevances. C'est seulement avec l'émancipation graduelle des groupes assujettis amorcée à l'époque coloniale, et l'insertion du monde imraguen dans un univers d'entrepreneuriat en pêche, entamée à partir des années 1980, que l'accès aux ressources halieutiques dans l'aire du Parc national du Banc d'Arguin va progressivement faire apparaître une nouvelle divergence entre une couche d'« investisseurs » et d'intermédiaires des marchés régionaux (Nouakchott et Nouadhibou) extérieurs d'un côté, et celle des pêcheurs « de base » locaux, de l'autre. Cette divergence a eu pour conséquence majeure une intensification sans précédent des prélèvements opérés sur les stocks de poisson de la zone qui nous intéresse.

Si la tribu apparaît toujours comme le fondement principal de l'accès, c'est que le monde auquel sont adossés les Imraguen, l'univers social dans lequel ils sont inscrits, demeure celui des tribus de l'arrière-pays environnant. Malgré les transformations parfois substantielles qu'a subi l'organisation tribale précoloniale, elle continue de structurer les mentalités, de nourrir des exclusions (en particulier matrimoniales) et de fonder des pouvoirs. En conséquence, à quelques nuances près, le mode de formation et la composition des unités domestiques des résidents du Parc s'inscrit dans le système tribal général qui préside à l'accès aux ressources. Ainsi, pourtant débarrassées de toute allégeance autre que celle qu'elles doivent, en principe en tant que sommes de sujets individuels (des « citoyens »), aux autorités gouvernementales mauritaniennes, les collectivités villageoises imraguen gardent des attaches particulières avec des zones résidentielles spécifiques, héritage de l'ancienne territorialité tribale réactualisée, voire « réinventée », et continuent dans leur ensemble de constituer une couche dominée dépendante des rapports tribaux pour l'accès aux ressources.

Les prises de décision à propos de l'allocation et de l'application des droits d'usage et d'accès sont la résultante de processus de délibération relevant à la fois d'un cadre coutumier tribal (*jamâ a*) rassemblant des membres de différents statuts selon des règles codifiées, et de l'approche participative initiée en particulier par les ONG internationales et les

coopérations bilatérales au nom du développement communautaire. Mais en définitive, si ce processus de délibération hybride permet l'expression de chaque participant, il dévoile la hiérarchie des différents statuts et la position dominante des chefs de fraction de tribu ou de leurs représentants (Cheikh, 2003).

### **Le rôle des hiérarchies coutumières et des classes d'âge**

L'archipel des Bijagos offre la meilleure illustration du rôle joué par les hiérarchies coutumières et les classes d'âge puisque celles-ci sont reconnues par plus des deux tiers des usagers comme les fondements des droits d'usage des ressources naturelles « terrestres » dans l'archipel des Bijagos (CONSDEV, 2003). Ces deux appartenances font référence à l'organisation sociale de la société bijogo : tout villageois est membre d'une des huit classes d'âge dont la dernière (*cabon'a*) alimente le conseil des Anciens qui est présidé par un « roi » choisi au sein d'un des quatre clans matrilineaires « maître de la terre » (*dono de chã*). Toutefois ces deux appartenances ont chacune une fonction particulière.

L'appartenance à une entité géopolitique insulaire se rapporte tout d'abord au village qui est la propriété d'un des quatre clans (*djorçon*) matrilineaires de l'archipel: Oraga, Oracuma, Ogubane, Ominka. Elle se rapporte ensuite à une des cinq entités géoculturelles et linguistiques. La première regroupe Bubaque et Canhabaque. La deuxième Soga et Galinhas. La troisième Orango, Orangozinho, Canogo, Meneque, Imbone, Unhocomo, Unhocomozinho, Uno, Uracane, Eguba. La quatrième Formosa. La cinquième Caravela, Carache, Nago, Tchedeá. Le « roi », qui est au sommet de la hiérarchie villageoise ou du groupe de villages avec la prêtresse (*okinka*), « possède » la terre au sens religieux du terme puisque la terre, l'estran et les espaces aquatiques de proximité sont les biens collectifs du village. À ce titre, il a l'initiative de tous les travaux agraires, il conduit les cérémonies spécifiques préalables à chaque activité agricole ou agro-forestière d'importance, il est le garant du respect des interdits relatifs aux lieux sacrés (forêts, îles, mangroves). Homme initié, il est le sacrificateur du fétiche de la terre du village et tire son pouvoir de son appartenance au clan matrilineaire fondateur du village. Il préside également le conseil des Anciens qui réunit les « grands hommes » initiateurs (*cabon'a*) avant la saison des cultures pour décider de la portion du terroir qui sera cultivée. Le conseil des Anciens alloue les droits d'usage de la terre ou autorise l'implantation de communautés allochtones, principalement de pêcheurs (Mendes Fernandes, 1984, 1989).

La classe d'âge est un des fondements des droits d'usage des terres cultivables et des plantations. En effet, le conseil des Anciens n'alloue un droit d'usage sur une portion de terre qu'aux hommes adultes initiés, *camabi* ou *cassuca*. En n'autorisant l'accès à la terre ou aux plantations qu'à une classe d'âge de presque trentenaires et de quadragénaires, les aînés tendent à maintenir longtemps sous leur dépendance les hommes plus jeunes (*canhocam*, *cabaros*) et à les utiliser sur leurs propres champs ou plantations. En conséquence, seuls les initiés largement trentenaires ou quadragénaires ont un droit d'usage reconnu. L'initié rassemble, au sein d'une unité de production, sa ou ses épouses et leurs enfants, les enfants nés des mariages de leurs filles avec des non initiés, des enfants hérités à la mort éventuelle de son frère aîné ou de son oncle utérin. Les fils et les filles

travaillent sur les champs de leur père, l'épouse travaille sur le champ du mari ou sur un champ qu'il lui a alloué obtenant ainsi une partie de la récolte et gérant le grenier.

Les droits d'usage et d'accès aux ressources halieutiques sont diversement alloués et appliqués. Les droits sur l'estran sont réservés aux villageoises et donnent lieu à un prélèvement saisonnier organisé collectivement sous la houlette des « anciennes »<sup>95</sup>. Les droits d'usage sur les ressources halieutiques situées à proximité des villages ne sont réglementés que dans le cas de la construction de pièges à poisson (*cambuas*) ou de pêches spécifiques sous la forme de restrictions techniques concernant la taille des hameçons ou la maille des filets à mullet. Ou bien dans le cas de certaines cérémonies pendant lesquelles les « anciens » interdisent aux piroguiers de pêcher dans la zone maritime environnant les sites sacrés. Concernant les droits d'usage sur les ressources halieutiques proprement maritimes, aucun rôle n'est reconnu aux hiérarchies coutumières puisque c'est l'État qui est censé exercer sa souveraineté sur les espaces maritimes dans le cadre de la zone économique exclusive (ZEE).

Quant aux prises de décision, elles se font le plus souvent au cours de cérémonies rituelles où les femmes jouent un grand rôle. Ces cérémonies participent à la régulation sociale, en particulier en exorcisant les conflits (Henry, 1994). Citons l'interrogation des enfants morts ou les cérémonies associées à la mort telle le *tchur* pendant lequel le bétail acquis par le défunt est abattu et consommé en vertu du principe que la richesse accumulée doit être constamment redistribuée parmi les membres de la société de manière à rétablir l'équilibre qu'une forte accumulation aurait pu ébranler. Ces cérémonies participent également au maintien de l'ordre gérontocratique qui vise à perpétuer la domination des aînés par l'intermédiaire du contrôle de l'accès aux ressources et surtout de la force de travail qui est le bien le plus important dans une société où les moyens de production sont pour la plupart rudimentaires.

### **Le rôle des hiérarchies lignagères et villageoises ou communales**

C'est dans le delta du Saloum que le rôle des hiérarchies lignagères, villageoises ou communales est le plus marqué. En effet, l'appartenance à un segment de lignage et celle à une entité villageoise ou communale sont reconnues par plus des trois quarts des usagers comme les fondements des droits d'usage des ressources naturelles de la Réserve de biosphère du delta du Saloum (CONSDEV, 2003). La première appartenance fait référence à la dominante patrilineaire des sociétés sénégalaises qui influence, depuis l'expansion de l'islam, la société mandingue et plus récemment la société sérère deltaïque. La deuxième appartenance se dédouble puisqu'elle fait référence au village, mais également, et de plus en plus, aux communautés rurales, celles-ci étant dotées de pouvoirs importants depuis la fin des années quatre vingt dix au détriment des pouvoirs traditionnellement exercés par les chefs de village<sup>96</sup>.

95 - Celles-ci se livrent au ramassage des coquillages et à la pêche au mullet à l'aide de filets en feuilles de palmier et de cloches en osier.

96 - Décret n° 96-1134 du 27 déc. 1996 portant application de la loi de transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles (JORS, n° 5722 du 27 déc. 1996).

En matière de droits d'usage sur les ressources agricoles, les usagers tirent leurs droits du lignage agnatique. Cependant, à partir d'un droit d'usage concédé par le lignage à l'un de ses membres, il existe de multiples modalités de prêts aux parents ou à des habitants du village avec lesquels ne sont entretenus que de simples rapports de voisinage. Ce phénomène est d'autant plus fréquent que, dans les zones de peuplement récent, les liens de solidarité autour du foncier ne s'expriment pas seulement dans la famille, de nombreux exploitants n'étant pas issus des lignages fondateurs du village. Ce n'est que dans de rares cas que les individus ont recours à leurs relations utérines pour accéder à la terre car les domaines fonciers appartenant à des lignages utérins sont en nombre très limités. Les rizières des bas-fonds font exception et il a pu être constaté que les parcelles rizicoles se transmettaient systématiquement au sein du lignage utérin, c'est à dire de mère en fille.

Les droits d'usage et d'accès aux ressources halieutiques renvoient à la même logique lignagère. Ces droits s'affirment par la transmission des moyens de production et par la mobilisation de la force de travail au sein d'un segment de lignage. Concernant la mobilisation des moyens de production, celle-ci se fait selon des solidarités au sein de l'unité de résidence, un cas marquant en étant le prêt aux femmes de pirogues destinées à la collecte des huîtres ou des coquillages. Concernant la mobilisation de la force de travail nécessaire aux campagnes de pêche au sein du delta ou à l'extérieur, elle se fait selon des rapports de parenté ou, plus précisément, selon des solidarités résidentielles puisque la migration saisonnière concerne en grande partie des groupes domestiques. Mais les rapports fondés sur l'origine villageoise dictent également la mobilisation de la force de travail et l'accès aux ressources. La solidarité entre individus originaires du même village s'exprime sous de multiples aspects dans les campements ou les lieux de débarquement où se concentrent de nombreuses populations. Cette solidarité communautaire est en effet très forte dans un milieu de migration où la concurrence sur les ressources est particulièrement prononcée : les unités de production se constituent à partir d'un même segment de lignage et d'une même origine villageoise, qu'il s'agisse de la composition des équipages de pêche où des groupes qui mènent des activités de transformation artisanale des produits halieutiques. Cette solidarité liée au lieu d'origine est également prépondérante dans le règlement des litiges entre pêcheurs. Enfin, l'observation du financement du pêcheur par le mareyeur confirme les solidarités de parenté ou villageoises : les mareyeurs d'un village financent usuellement des piroguiers originaires du même village pour sécuriser leur approvisionnement.

On peut conclure à partir de ces développements que les solidarités primordiales, lignagères et villageoises, revêtent une place importante dans l'allocation des droits d'usage et d'accès aux ressources naturelles. Les deux principales activités menées étant l'agriculture et la pêche qui sont des activités consommatrices de main d'œuvre et soumises à des aléas chroniques, les cercles parentaux continuent d'apporter des réponses adaptées aux contraintes productives auxquelles sont confrontés les groupes domestiques. En particulier, la famille élargie offre des opportunités de puiser dans un réservoir de main d'œuvre qui apparaît indispensable à partir du moment où la pêche devient une activité capitalisée.

## La caractérisation des systèmes locaux de droits d'usage

### L'unicité et la cohérence des références juridiques et statutaires

L'exemple type de l'unicité et de la cohérence des références juridiques et statutaires est le Parc national du Banc d'Arguin. Une loi, celle du 16 janvier 2000 (n°2000-024), a en effet opéré la synthèse de toutes les dispositions relatives à ce parc depuis le décret de création en date du 24 juin 1976. Le législateur, tenant compte des réalités sociologiques locales, a laissé à l'organe de gestion du Parc une marge d'appréciation qui lui permet de prendre des dispositions de conservation et de protection, tout en veillant au respect des prérogatives territoriales traditionnelles.

Ainsi, d'un côté, l'administration de cette aire marine et côtière protégée est à même de prendre des mesures spécifiques en matière de droits d'usage et d'accès. Celles-ci se concrétisent par des restrictions spatiales temporelles ou techniques reconnues par les deux tiers des usagers qui déclarent comme fondement principal de ces restrictions l'administration du Parc, d'après les résultats de l'enquête par échantillonnage. Citons comme principales restrictions qui s'appliquent à l'ensemble de l'espace maritime du Parc national du Banc d'Arguin : le contingentement et l'obligation d'immatriculer l'embarcation, l'interdiction de la pêche des tortues marines et mammifères marins. Comme principales restrictions temporelles : l'interdiction des filets *kasra* pendant la période de migration des muets, celle de la pêche des raies guitare (*Rhinobatos cemiculus*) ou des requins *Rhizoprionodon acutus* pendant une partie de l'année. Comme principales restrictions techniques : l'interdiction de la motorisation, les réglementations concernant le maillage, la taille ou le nombre de filets, le type d'engins de pêche.

Mais, d'un autre côté, cette loi entérine l'Ordonnance du 5 juin 1983 et ses décrets d'application qui reconduisent subrepticement les droits collectifs tribaux lorsque le texte de loi affirme que « les immatriculations foncières prises au nom des chefs ou notables sont réputées avoir été consenties à la collectivité traditionnelle de rattachement<sup>97</sup> » (article 5). Ces dispositions législatives s'inspirent de la première législation foncière de la Mauritanie indépendante du 2 août 1960 qui reconnaît implicitement les droits fonciers « coutumiers » collectifs, c'est à dire tribaux, là où ils sont confirmés par une « emprise évidente et permanente » (articles 3 et 4) qui est jugée à « l'existence de constructions complètement terminées, plantations, cultures ou puits » (article 6). Ainsi, cette reconnaissance permet de perpétuer d'une certaine manière le système à base tribale d'accès aux espaces et aux ressources.

Dans le cadre tribal, la régulation de l'accès se fondait prioritairement sur l'affirmation d'un droit d'usage des points d'eau, des parcours pastoraux et des espaces halieutiques. À titre d'exemple, les Awlâd 'Abd al-Wâhid revendiquent d'anciens puisards situés à quelques cinq kilomètres au nord-est de Mamghar, les Gur' et Ahl Barikalla des abreuvoirs à Arkeiss et Tanoudert, les Awlâd Busba' un puits à Iwik, etc. En ce qui concerne

97 - C'est à dire la tribu.

les parcours pastoraux, l'affirmation des droits d'usage et d'accès a été surtout le fait de tribus guerrières qui ont fini par établir leur hégémonie sur l'actuelle zone du Parc : les Trarza, les Gur', les Awlâd al-Labb, les Awlâd Dlaym, les Awlâd Busba', les Awlâd 'Abd al-Wâhid. En ce qui concerne les espaces halieutiques, l'affirmation des droits d'usage et d'accès passait par la revendication de l'assujettissement de dépendants imraguen occupant d'une manière saisonnière le littoral pour la pêche au mullet.

La conciliation du droit moderne et des droits « coutumiers » (tribaux) est ancienne puisqu'elle date des premiers temps de la colonisation qui a avalisé un partage tribal du territoire à partir de « marqueurs » d'appropriation tels que la notoriété publique, la connaissance du terrain, la présence de cimetières, les évocations littéraires par des hommes de la tribu de leur territoire, le paiement de redevances de la part des pêcheurs. En ce sens, le Parc national du Banc d'Arguin s'inscrit dans une certaine continuité qui consiste à reconnaître et à conforter des droits d'usage et d'accès à des collectivités particulières qui restent cependant marquées par des déterminants tribaux.

Le système local de droits d'usage des ressources naturelles renouvelables du Parc est donc marqué par une relative unicité et une cohérence qui se traduisent par une certaine dévolution à l'administration du Parc de l'application de droits « coutumiers » c'est à dire tribaux. Cette dévolution est entretenue par l'ambiguïté des interventions extérieures visant à maintenir ou à restaurer les équilibres naturels dans la zone du Parc qui semblent opérer à la fois comme des agents d'érosion et des vecteurs de restauration des structures hiérarchiques ancestrales. Même si les contacts et les décisions, en particulier en matière de régulation de l'accès, ne se font pas ouvertement au nom des tribus, les figures majeures, les personnes d'influence parmi les populations du Parc, celles qui prennent les engagements et les décisions au nom des autres, et qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement résidentes sur place, inscrivent leur autorité dans le cadre tribal. Ce sont aussi ces personnes qui, naturellement, tirent le plus avantage des moyens et des ressources provenant des interventions extérieures, même si des mécanismes de redistribution viennent généralement tempérer la prédation des intermédiaires.

Mais concomitamment, la surexploitation des sélaciens depuis la fin des années quatre vingt a été un indicateur des difficultés de l'administration de cette aire marine protégée à remplir son devoir statutaire de conservation et de préservation des ressources halieutiques, en particulier son devoir de régulation de l'accès. La régulation progressive depuis la fin des années quatre vingt dix n'a été permise qu'en offrant des possibilités de diversification de l'effort de pêche qui à son tour menace d'autres stocks. Ainsi l'unicité et la cohérence du système local de droits d'usage, tout en étant des conditions nécessaires pour que cette aire marine protégée remplisse son objectif de conservation, n'en sont pas des conditions suffisantes (Cheikh et Ould Mohamed-Saleck, 2002; Cheikh, 2003).

### **La dévolution partielle des droits d'usage aux autorités coutumières**

Les aires marines protégées où la dévolution partielle des droits d'usage et d'accès aux autorités coutumières est la plus remarquable, sont la Réserve de biosphère de l'archipel

Bolama Bijagos, le Parc national marin des îles de Joao Vieira et Poilao, le Parc national d'Orango. En effet, en rupture avec l'orientation politique précédente qui datait de l'Indépendance, un ensemble de lois et de décrets est apparu au cours des années quatre vingt dix qui a abouti à la reconnaissance des droits d'usage coutumiers. Les principaux textes législatifs en sont la loi-cadre des aires protégées, la loi foncière et la loi de l'organisation politico-administrative du territoire national (Quade, 2003).

La loi-cadre des aires protégées du 26 mai 1997 a pour objectif, entre autres, la défense, la maintenance et la mise en valeur des activités et des règles traditionnelles à condition que ces dernières ne lèsent pas le patrimoine écologique. L'obligation de plan de gestion, inscrite dans la loi, va dans ce sens, puisque ce plan doit fournir les directives générales d'utilisation ou d'occupation des sols à travers la création de mécanismes appropriés de concertation avec les différents acteurs impliqués. Le but est de faciliter le respect de la gestion traditionnelle et moderne dans la perspective d'assurer une exploitation durable des ressources renouvelables de l'archipel. La loi reconnaît les us et coutumes des communautés résidentes qui sont considérées comme devant être les principaux bénéficiaires de toute la politique de conservation et du développement des ressources naturelles. Celles-ci ont voix au chapitre pour tout ce qui concerne la politique de zonage, l'édiction de réglementations et compensations, et doivent bénéficier en priorité des emplois éventuellement générés par un titulaire de licence ou de concession, touristique par exemple.

Dans cette même veine, la loi foncière protège les droits d'usage coutumiers en établissant que ceux-ci sont attribués aux résidents, transmissibles gratuitement aux personnes du voisinage ou par succession héréditaire. Ces transmissions s'opèrent selon les règles coutumières indépendamment de contrats ou d'inscription au registre foncier avec une simple notification aux représentants de leurs communautés respectives. En cas de concession de droits d'usage privatifs, la loi stipule que la gestion et l'exploitation des terres et autres ressources naturelles doivent se faire en conformité avec les pratiques locales et les traditions en la matière.

Le dispositif législatif de reconnaissance des droits d'usage est complété par la loi de l'organisation politico-administrative du territoire national du 2 décembre 1997 qui instaure le secteur comme entité administrative, et un gouvernement régional sous tutelle du ministère de l'Administration interne, le secteur et le gouvernement régional se substituant aux comités d'État. Cette instauration s'inscrit dans le cadre de la promotion d'une déconcentration administrative visant à conférer à l'administration locale une autonomie pour établir des actes administratifs exécutoires, autonomie justifiée par la nécessité de prendre en compte les intérêts des populations locales à travers un processus de participation.

De fait, le système local de droits d'usage des ressources « terrestres » est caractérisé par une dévolution de ces droits aux autorités coutumières dans la mesure de leur compétence, c'est à dire essentiellement aux conseils des Anciens présidés par les « rois » locaux. Seuls les conflits ne relevant pas du droit coutumier, par exemple ceux relatifs

à l'urbanisation ou au développement touristique, sont portés devant le tribunal du secteur de Bubaque ou du tribunal régional de Bolama qui peuvent être également saisis directement par le conseil de gestion de la Réserve. Ainsi, le droit coutumier n'apparaît plus comme s'opposant au droit administratif, comme c'était le cas pendant la période allant de l'Indépendance à 1994, mais est au contraire reconnu par ce dernier comme complémentaire. En particulier, les comités de village, dont les membres étaient choisis par l'administration publique, même s'ils sont maintenus, n'entrent plus guère en concurrence avec les conseils des Anciens dont l'influence est renforcée par la mise en application de la loi de 1997. Cette dévolution a été facilitée par l'action des ONG nationales et internationales. Les premières ont plus particulièrement pris en charge la réalisation de projets dans les domaines sociaux (centres de santé, fourniture de matériel éducatif), la valorisation de technologies alternatives, l'éducation et la sensibilisation environnementales ou la formation des associations de base. Quant aux ONG internationales, à l'image de l'UICN et de la FIBA, elles ont apporté une aide décisive à la création et à l'élaboration des plans de gestion de la Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos et des parcs nationaux, comme au renforcement des capacités institutionnelles. Les unes et les autres pallient ainsi en partie la faible présence des services déconcentrés de l'État bissau-guinéen due à une absence réelle de moyens et aux soubresauts politiques de ces dernières années. Comme il a été vu précédemment, le conseil des Anciens ne délivre des droits d'usage de terres ou de plantations qu'en vertu du principe selon lequel la propriété lignagère ou individuelle n'existe pas. Ceci n'empêche pas une certaine transmission *de facto* de père à fils du champ cultivé au nom du travail passé effectué et surtout des plantations en particulier d'anacardiens, phénomène récent du à la généralisation de cette arboriculture. Mais cette forme d'appropriation est toute relative car le droit d'usage et d'accès n'est pas acquis mais potentiellement renouvelé.

D'une manière générale, en ce qui concerne les droits d'usage sur les ressources maritimes et halieutiques de l'archipel, ils ne sont pas dévolus aux autorités coutumières mais sont revendiqués par l'État. Cette revendication a un effet pervers étant donné l'absence de moyens de l'État pour faire appliquer les réglementations du code de la pêche. Ainsi, d'un côté, la reconnaissance, principalement par les pêcheurs résidents professionnels ou occasionnels, de la compétence des autorités autochtones en matière d'accès à la terre et au littoral (estran, mangrove et chenaux) explique une certaine régulation de l'effort de pêche dans les espaces accessibles. Mais d'un autre côté, les monographies du campement de l'îlot de Porcos au large de l'île de Carache et de celui dit « Vietnam » dans l'île d'Imbone à l'intérieur du Parc national d'Orango, ont montré la difficulté des autorités coutumières à réguler les empiètements des migrants saisonniers. Ceux-ci arguent de la légitimité de l'État sur le domaine maritime pour justifier leur implantation dont les conséquences en matière de déforestation de la mangrove, voire d'érosion marine comme à Porcos, ne sont plus à démontrer. L'exemple du démantèlement en 2004 des quelques campements installés dans le Parc national d'Orango révèle l'inorganisation sur le plan formel de la légitimité dualiste étatique et coutumière, mais également la possibilité d'une coopération *ad hoc* entre ces deux échelles de pouvoirs. C'est une concertation d'une durée de quelques mois qui a permis d'aboutir à une déclaration d'opposition un-

nime au maintien des campements et à une injonction de les abandonner assortie d'un ultimatum. À ce sujet, il faut mentionner que l'absence de réglementations explicites applicables à la Réserve y rend l'appel à la force publique pour évacuer les campements de pêche<sup>98</sup> ou interdire des activités plus difficile que dans les parcs<sup>99</sup>.

Le système local de droits d'usage sur les ressources naturelles dans la Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos est marqué par une dichotomie entre les droits applicables aux ressources « terrestres » et ceux applicables aux ressources marines. En effet, concernant le domaine terrestre ou littoral, la Réserve est caractérisée par une dévolution explicite des droits d'usage aux autorités villageoises par l'État. Par contre, héritage colonial, l'État revendique sa juridiction sur le domaine maritime mais n'a pas les moyens de ses ambitions. En conséquence, d'une part, la surveillance est quasiment inexistante et, d'autre part, la législation sur les activités de pêche dans la zone de la Réserve, non incluse dans les parcs, présente certaines ambiguïtés qui rendent la régulation de l'accès et de l'effort de pêche difficiles. Le défi en matière de droits d'usage et d'accès dans la Réserve concerne donc essentiellement les ressources halieutiques et implique de choisir et de mettre en application une option de politique publique : soit étendre la dévolution des ressources « terrestres » à celles des ressources halieutiques et donner les moyens de cette dévolution aux autorités coutumières, soit donner aux services de l'État les moyens d'édicter et de faire appliquer des droits d'usage en collaboration avec les autorités coutumières.

### **La pluralité et l'incompatibilité des références juridiques et réglementaires**

À l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, l'exemple le plus représentatif d'une pluralité et d'une incompatibilité des références juridiques et réglementaires est la Réserve de biosphère du delta du Saloum. Cette dernière est caractérisée par une pluralité de références qui relèvent, soit de la loi sur le Domaine national et des normes étatiques, soit des lois sur la décentralisation et des normes d'une gestion décentralisée des droits d'usage et d'accès. La pluralité des références juridiques et réglementaires va de pair avec une multiplicité d'institutions impliquées. Concernant les droits d'usage des ressources halieutiques, les institutions impliquées sont les services déconcentrés de la direction des Pêches maritimes et les comités de plage soutenus par l'UICN en tant qu'émanation des communautés villageoises dans le cadre des projets de conservation dans la RDBS. Concernant les droits d'usage des ressources forestières et de la mangrove, les principales institutions impliquées sont les services déconcentrés des Eaux et Forêts, la direction des Parcs nationaux et celle du Parc national du delta du Saloum, l'UICN et l'ONG WAAME.

Les restrictions les plus souvent mentionnées par les pêcheurs sont celles émanant de la direction des Pêches maritimes dans son rôle de contrôle de l'activité. Le pouvoir conféré à cette administration dans la régulation de la pêche est fondé sur la loi sur le Domaine national qui consacre le domaine maritime comme propriété de l'État et en délègue la

98 - Cas du déguerpissement du campement dit « Vietnam » dans le Parc national d'Orango en 2004.

99 - Cas de l'interdiction de la pêche aux requins dans le Parc national marin des îles Joao Viera et Poilao en 2003.

gestion aux services déconcentrés. S'appuyant sur le code de la pêche maritime<sup>100</sup>, la DPM, par l'intermédiaire des services des pêches de la région de Fatick, a une fonction de contrôle du respect de la loi dans différents domaines : citons entre autre le respect des zones de pêche dévolues à la pêche industrielle et à la pêche artisanale, le contrôle de la salubrité des débarquements, le contrôle des tailles des poissons pêchés et des engins de pêche utilisés. Ce travail de contrôle du suivi des règlements est rendu difficile par la modicité des ressources humaines et des moyens matériels dont disposent les services des pêches. À l'ensemble de ces tâches s'ajoutent celles de réguler les conflits mineurs ou de rédiger des procès-verbaux destinés au traitement des conflits au niveau judiciaire. Un autre problème est celui de la compatibilité des réglementations émanant des services des pêches déconcentrés et des réglementations du code de la pêche maritime<sup>101</sup>.

Prenant acte des difficultés de l'administration à exercer sa mission, l'UICN, en s'appuyant sur le statut de Réserve de biosphère du delta du Saloum, a décidé de promouvoir des comités de plage dont la vocation est de préserver l'ensemble des ressources naturelles renouvelables de leur terroir en veillant entre autre aux bonnes pratiques des pêcheurs. Créés au cours de l'année 2000 avec des microprojets à la clef, les comités de plage ont pris des décisions relatives à la fermeture de certains sites à la pêche, tels que les passes ou les bolons (chenaux naturels dans la mangrove), afin de limiter les prises pendant les périodes de reproduction d'espèces qui migrent dans le delta. Au regard du peu de respect des normes de gestion des ressources par les acteurs locaux dont rendent compte les monographies, on peut conclure à l'échec des régulations initiées par les populations locales : les comités de plage s'avèrent peu fonctionnels et semblent être découragés tantôt par le manque de moyens, tantôt par le peu de coordination avec les services des pêches qui ne se privent pas de dénoncer l'illégalité de telles mesures. Les échecs des tentatives de fermeture des bolons par les comités de plage dans le cadre de la politique de repos biologique mise en œuvre par l'UICN, révèlent la difficulté de mener à bien de telles initiatives de protection du milieu sans un ancrage légal.

Quant aux droits d'usage des ressources forestières et de mangrove, ils sont encadrés par les règlements du Parc national du delta du Saloum et par le Code forestier. Sur l'ensemble de la Réserve, on constate un partage « juridictionnel » de fait entre, d'une part, l'administration du Parc couvrant la zone insulaire (îles Bétenti et Fathala) et continentale du Parc, et, d'autre part, les services déconcentrés des Eaux et Forêts couvrant la zone insulaire du Gandoul et la zone continentale ne relevant pas du Parc. Une application des règlements relatifs à la régulation de l'accès variable selon les communautés rurales et les services déconcentrés des Eaux et Forêts a été constatée. À titre d'exemple, des pratiques de coupe de bois vert ou de bois de mangrove, de ramassage de bois mort dans la forêt classée de Fathala, de commerce de perches de palétuvier, bien qu'interdites, peuvent faire l'objet localement d'autorisations formelles ou informelles.

100 - Les modes d'application ont été fixés par le décret n°98-498.

101 - Ainsi y a-t-il une divergence d'interprétation sur le maillage minimal pour la pêche à la crevette autorisé entre le service des pêches de Fatick et le gouvernorat de région (13 mm), et par le code de la pêche maritime (24 mm).

Un troisième type d'intervenant, représenté par l'UICN et l'ONG locale WAAME, tente de diminuer la pression sur les écosystèmes forestiers et de mangrove en promouvant des pratiques plus soutenables. Ainsi les droits d'usage des ressources forestières et de mangrove ne sont pas homogènes sur l'ensemble de la Réserve et peuvent même faire l'objet d'interprétations contradictoires.

Les systèmes locaux de droits d'usage sur les ressources naturelles dans la Réserve de biosphère du delta du Saloum montrent l'importance d'une compatibilité des références juridiques et réglementaires et d'une harmonisation de leur application. Le fait que celles-ci n'existent pas dans la Réserve a pour conséquence une méconnaissance et une faible application de ces droits. En effet, la compatibilité des références juridiques et réglementaires, en réduisant les conflits de compétence et en éliminant les contradictions, est une condition de l'acceptation des restrictions spatiales, temporelles ou techniques. Cette compatibilité passe en premier lieu par une coordination entre les services de l'État et les représentants des communautés locales, en deuxième lieu par une légitimation par l'État des modes de régulation émanant des communautés. Cette légitimation induirait que l'État ne considère plus que les mesures locales de régulation remettent en cause ses prérogatives, et que les communautés locales s'approprient cette délégation de compétence.

Enfin, l'harmonisation de l'application des modes et des pratiques de régulation de l'accès se heurte au statut peu affirmé de réserve de biosphère qui apparaît dans le cas du delta du Saloum comme un simple label peu contraignant. Cela est confirmé par le taux important d'usagers des ressources renouvelables à l'intérieur de la Réserve qui ne connaissent pas son existence, au contraire des résidents du Parc national du delta du Saloum. Pour pallier ce manque, la direction des Parcs nationaux réfléchit à une institutionnalisation plus marquée qui permettrait d'affirmer des prérogatives en matière de régulation de l'accès.

## **Les dynamiques territoriales liées au statut d'aire marine protégée**

### **La sédentarisation et l'autochtonisation des populations**

C'est sur le littoral du Banc d'Arguin que la sédentarisation et l'autochtonisation des populations est la plus marquée. La dynamique territoriale à l'œuvre dans le Parc national du Banc d'Arguin s'inscrit tout d'abord dans un mouvement général de sédentarisation des nomades, qui affecte l'ensemble de la société maure et a été amplifié par la sécheresse des années soixante dix. Les difficultés grandissantes de l'élevage transhumant ont poussé les populations nomades à se fixer dans des sites, les villages actuels du Parc, dont la prédominance de l'habitat nomade (la tente), si l'on excepte les villages d'Agadir et de Mamghar, manifestait, jusque dans les années soixante, une présence principalement saisonnière pour la pêche au mullet jaune. Dans la zone du Parc, ce mouvement de sédentarisation a pris deux formes : d'une part les villages saisonniers ont sédimenté leur habitat en remplaçant la tente par la « baraque » (abris construits à partir de matériaux de récupération) et quelques constructions en dur, d'autre part de nouveaux villages ont été constitués à l'image d'Awguej en 1977, d'Arkeiss en 1993,

de Tessot en 1998 alors qu'il ne s'agissait jusqu'à ces dates que de lieux de séjour de campements nomades. Un indicateur de la nouveauté de cette sédentarisation est la date d'installation relativement récente des habitants : il ressort des enquêtes réalisées que plus de 60% des personnes interrogées âgées de plus de vingt ans résident dans le Parc depuis moins de vingt ans (Cheikh, 2003).

Cette sédentarisation dans les villages du littoral du Parc a été encouragée par le statut d'aire marine protégée. Directement, car le statut de résident de l'aire marine protégée garantit officiellement aux résidents une exclusivité sur les ressources halieutiques abondantes du Parc. Indirectement, car le statut d'aire marine protégée a justifié la mise en œuvre de différents projets à partir des années 1980 sous l'impulsion de la FIBA (ONG internationale créée en 1986), du FIDA à partir de 1994, et des coopérations bilatérales. Cette sédentarisation a donc été facilitée par diverses actions de développement communautaire telles que la mise en place de coopératives et de lignes de crédit (moyens de commercialisation et de transformation, engins de pêche), l'amélioration de l'approvisionnement en eau et le désenclavement relatif du Parc (généralisation des véhicules tout terrain). Une des conséquences de ces actions a été la diversification de l'effort de pêche avec le ciblage de nouvelles espèces (sélaciens, courbine, daurade royale, sole) qui offre aux pêcheurs imraguen la possibilité d'une activité tout au long de l'année. Ainsi, les activités de pêche ne sont plus dépendantes de la saisonnalité de la pêche au mullet jaune et l'immense majorité des résidents du Parc n'a plus de relation avec l'élevage autre que celui de quelques petits ruminants parqués dans des enclos en filets de récupération qui jouxent certaines baraques.

Au delà de la sédentarisation, la dynamique territoriale observable dans le Parc est celle d'une autochtonisation, c'est à dire la revendication d'une autochtonie imraguen par opposition au statut d'allochtone. En effet, une condition nécessaire à l'accessibilité aux ressources halieutiques de l'aire marine protégée est la reconnaissance par l'administration du Parc du statut de résident comme le confirme l'article 11 de la loi du 16 janvier 2000 qui reprend des dispositions existant depuis le décret de création du Parc du 24 juin 1976 : « Les populations résidentes exerçant habituellement la pêche dans le Parc demeurent autorisées à pratiquer la pêche de subsistance au sens des dispositions du code des pêches maritimes et, à ce titre, notamment : la pêche à pied dite pêche Imraguen, la pêche à la lanche à voile ». L'autochtonie est donc le sésame qui permet l'accession à l'exploitation et à la valorisation des ressources halieutiques de la partie maritime du Parc. L'autochtonisation est un véritable enjeu alors que la revendication d'autochtonie est en contradiction avec la nette divergence entre le lieu actuel de résidence et le lieu de naissance telle qu'elle apparaît dans l'enquête par échantillonnage. En effet, le pourcentage de « résidents » nés dans le Parc ne représente qu'un quart des personnes interrogées, ce qui témoigne du caractère récent de la fixation d'une population imraguen où se mêlent anciens nomades de la région et migrants venus du reste de la Mauritanie, notamment de Nouadhibou et de Nouakchott. Cette autochtonisation prend la forme d'une revendication d'une installation datant de plusieurs générations, contrairement à toute évidence : ainsi en est-il de l'intense revendication d'ancienneté

d'installation des résidents des villages les plus récents (Awguej, Arkeiss), ou de celle des résidents de Tesson qui tirent leur statut de résident de leur lieu de résidence antérieur (Iwik) qu'ils ont quitté il y a une dizaine d'années.

### **Le renforcement des modalités coutumières de territorialisation**

L'aire marine protégée où le renforcement des modalités coutumières de territorialisation est la plus évidente est l'archipel des Bijagos. Ce renforcement caractérise la dynamique territoriale à l'œuvre dans les îles de l'archipel, où les immigrants papel, balant, manjak et autres se plient aux modalités coutumières bijogo. Une des raisons de ce renforcement est la dévolution explicite par l'État de droits d'usage des ressources agricoles, forestières et littorales aux autorités coutumières, ce qui apparaît à la fois comme une option générale de politique publique et comme une option liée au statut d'aire protégée de l'archipel. Traditionnellement, la territorialisation qui s'appuie sur l'appartenance à une des cinq entités géoculturelles et linguistiques, et sur celle à l'un des quatre clans matrilineaires, est confortée par un processus d'autochtonisation qui prend la forme de cérémonies d'initiation et de cérémonies coutumières avant chaque mise en valeur ou exploitation significative de ressources naturelles.

La force de ce processus, et plus généralement de l'organisation sociale bijogo, a permis à la société de s'adapter à la modification des modes de production sans déterritorialisation, au sens de perte de contrôle sur les terres et les littoraux villageois. En effet, l'archipel a connu le passage d'un mode guerrier de prédation, lié à une tradition maritime brisé au XIX<sup>e</sup> siècle par les colonisateurs, à un système de production agricole basé sur la culture de riz itinérante, puis, au cours des vingt dernières années, le passage à la généralisation de l'arboriculture de l'anacardier (noix de cajou). Mais le développement de la production agricole puis celui de l'arboriculture d'anacardiens ont induit quelques changements.

Le développement de systèmes de production agricole (riziculture itinérante) ou arboricole (anacardiens) a entraîné à la fois une reconversion des hommes en organisateurs d'unités de production, et une grande mobilité, interne à l'archipel, des populations. Cette reconversion fait que la fonction des lignages matrilineaires n'est plus qu'essentiellement politique et ne concerne plus que symboliquement l'organisation productive, puisque celle-ci est principalement du ressort de l'unité de production patrilocale qui rassemble un segment de lignage patrilinéaire. Le deuxième phénomène se caractérise par la migration saisonnière, à l'image de la riziculture itinérante (de mars ou avril à novembre ou décembre), de villageois originaires d'une île sur une autre ou sur le continent, du mois de mars ou avril au mois de novembre ou décembre<sup>102</sup>. Cette mobilité interne ne concerne pas seulement la riziculture itinérante mais également la récolte de cajou d'avril à juin<sup>103</sup>, celle des régimes de palme et d'extraction de vin de palme de décembre à février ou le ramassage de paille de janvier à mai (carte 7). C'est la vigueur

102 - À titre d'exemple des villageois de Formosa vers Chédia (Maio), de Bubaque vers Rubane, d'Uno vers Unhocomo Enu et Enada, etc.

103 - Par exemple de l'île de Bolama sur le continent, de l'île d'Uno vers Uraçane etc.

du processus d'autochtonisation qui permet que cette mobilité interne ne s'accompagne pas d'une déterritorialisation analogue à celle observée dans le delta du Saloum.

Mais si les modalités coutumières de territorialisation ont pu être maintenues voire renforcées, c'est parce que l'organisation sociale *bijogo* a su adapter le processus d'autochtonisation en fonction des contraintes liées aux nouveaux modes d'exploitation des ressources et des rapports de force internes à la société : ainsi peut-on mentionner la réduction de la durée et l'allègement des cérémonies d'initiation ou bien l'encadrement des migrations saisonnières.

Il en va différemment en ce qui concerne la dynamique territoriale halieutique qui échappe en grande partie aux autorités coutumières *bijogo*, auxquelles l'État ne reconnaît pas la fonction d'allouer des droits d'usage des ressources halieutiques et la charge de les faire appliquer. En arguant par exemple d'une licence de pêche délivrée à Bissau, les pêcheurs allochtones ne manquent pas de dénier aux autorités coutumières toute tentative de régulation de l'accès, à l'image des pêcheurs dits « nomades » qui manient des pirogues d'une vingtaine de mètres fortement motorisées et immatriculées le plus souvent à Ziguinchor au Sénégal, et dont la capacité de stockage de glace et de poisson donne une autonomie de plusieurs jours avec la possibilité de se ravitailler en glace à Uracane.

La réglementation de l'accès étant du ressort des services de l'État qui n'a pas les moyens de la faire appliquer, la dynamique territoriale halieutique est marquée par une augmentation du nombre de campements de pêche ainsi que par un accroissement de leur population. Ce phénomène est dû en premier lieu aux pêcheurs *niominka* originaires du delta du Saloum, souvent sédentarisés pendant la totalité de la saison sèche, et dont l'insertion bénéficie de l'ancienneté des flux migratoires ainsi que de l'offre de quelques services de transport dont les îliens sont dépourvus ou de l'emploi de quelques jeunes du village. En deuxième lieu, il est dû aux pêcheurs d'ethnialose guinéens ou sierra léonais dont l'implantation limitée à la campagne de pêche se fait sur des îlots ou des campements retirés, à l'image de celui de Porcos dépendant de Carache ou du campement dit « Vietnam » dépendant d'Orango, en contrepartie de quelques émoluments symboliques ou significatifs dont bénéficient les autorités villageoises ou administratives de Bissau.

#### **L'amorce d'une « déterritorialisation »**

En relation avec une faible empreinte du statut d'aire marine protégée, le delta du Saloum est caractérisé par une amorce de déterritorialisation qui se manifeste par l'abandon de certains terroirs agricoles insulaires et par une colonisation des espaces deltaïques par les pêcheurs artisans allochtones. Ce phénomène peut s'expliquer paradoxalement, à la fois par un déficit de politique publique au niveau de la Réserve, et par un excédent de réglementations plus ou moins compatibles et co-responsables d'une dérégulation locale de l'accès. En effet, la pluralité et l'incompatibilité des références juridiques et réglementaires complexifient la légitimité du contrôle territorial traditionnellement exercé par les communautés villageoises.

Dans la partie insulaire de la Réserve, les terroirs villageois englobent traditionnellement des zones de culture éloignées du village et sur lesquelles étaient érigés des campements saisonniers. Mais le déficit pluviométrique de ces trente dernières années, qui a rendu les activités agricoles plus aléatoires, a induit une baisse de fréquentation de ces campements par les villageois d'origine entraînant une perte de contrôle et une désappropriation de fait de ces parties de terroirs souvent reconverties en campements de pêche par des populations de pêcheurs d'autres villages ou allochtones. Ce mouvement s'inscrit dans le cadre plus large d'une colonisation intérieure du delta induite par une pression démographique intra-deltaïque forte, par une migration de pêcheurs allochtones (principalement lébou ou *subalbe*) et par l'augmentation très importante de la capacité de pêche. Cette colonisation de « territoires » tant terrestres (campements de pêche) qu'aquatiques (lieux de pêche) est plus ou moins prononcée selon le type d'espace deltaïque considéré. Elle l'est davantage dans les îles du Gandoul, les embouchures estuariennes, les chenaux principaux des fleuves que dans les îles Bétenti et Fathala où la territorialisation des campements souvent proches des villages reste effective. Cette colonisation peut être la résultante de différentes stratégies : suivre les migrations de poisson, rechercher les sites d'intégration des différents niveaux de la filière où les possibilités de valorisation des captures sont les meilleures.

Dans la partie continentale de la Réserve, les terroirs villageois sont beaucoup moins étendus, puisqu'ils se limitent généralement aux champs autour du village où sont cultivés les céréales et à de modestes jardins maraîchers, les quelques plantations d'anacardiens ou de manguiers étant également proches du village. La pression foncière, surtout dans la partie continentale nord à dominante sérère et wolof, induit un marquage du terroir et une forte revendication d'une appropriation plus prononcées que dans la partie continentale sud à dominante socé qui est une zone de colonisation agricole relativement récente où la pression foncière est moindre. Toutefois, la migration saisonnière des jeunes des villages de la partie continentale à destination des points de débarquement de la pêche dans le delta (Missirah, Ndangane, Djiffer, Foundiougne etc...) ou sur la Petite Côte (Mbour, Joal) contribue à la « déterritorialisation ».

Si l'amorce de « déterritorialisation » deltaïque traduit l'essor très rapide de la pêche pirogüière sénégalaise caractérisée par une expansion territoriale sans précédent, le contexte juridique et institutionnel a eu un effet sur ces dynamiques migratoires, puisque la loi sur le Domaine national<sup>104</sup> atténue de facto la logique de terroir dans les activités liées à la pêche. La loi sur le Domaine national, en déniait tout droit de propriété traditionnel, a encouragé les pratiques de colonisation saisonnière ou permanente en rendant caduc l'ensemble des normes communautaires de gestion des espaces aquatiques.

Ainsi, les territoires halieutiques des villages semblent avoir été radicalement transformés

104 - La loi sur le Domaine national date de 1962 et fait de l'État l'unique propriétaire foncier, déniait tout droit de propriété aux propriétaires lignagers ou aux chefferies villageoises. Dans sa formulation juridique, la terre est utilisable par à celui qui la met en valeur. Cette loi transposée au domaine maritime efface de fait les droits de propriété villageois sur les territoires de pêche. Toute la zone maritime est accessible et exploitable par n'importe quel type de pêche pirogüière, qu'elle soit autochtone ou allochtone.

après l'instauration de la loi sur le Domaine national qui a fait de l'espace maritime la propriété de l'État. Depuis, les villageois ne peuvent revendiquer légalement un droit de propriété ou de gestion d'un territoire de pêche. S'ils continuent à pêcher sur des sites privilégiés, ils le font au même titre que d'autres pêcheurs provenant de villages voisins. Mais au vu des indices de surexploitation et de la multiplication des conflits entre pêcheurs autochtones d'une part, entre pêcheurs autochtones et allochtones d'autre part, la reconnaissance des territoires ancestraux ou *a minima* la dévolution de droits d'usage et d'accès sont revendiquées expressément par les villageois de la partie deltaïque de la Réserve.

Cette « déterritorialisation » de la pêche a un effet domino qui dépasse évidemment le delta du Saloum puisqu'elle va justifier une colonisation halieutique extérieure à la Réserve. De la part des pêcheurs niominka des îles du Gandoul et dans une moindre mesure des pêcheurs originaires des îles Bétenti et Fathala, cette colonisation se fera principalement à destination de la Petite Côte, de la Gambie, de la Casamance (essentiellement Kafountine et Ziguinchor) et des îles Bijagos.

## Les modes de gouvernance locale

### Un modèle hiérarchique : le Parc national du Banc d'Arguin

Dans le cadre du Parc national du Banc d'Arguin, des réunions de concertation relatives à une exploitation durable des ressources halieutiques ont lieu annuellement entre des représentants des pêcheurs et l'administration du Parc. Il ne s'agit pas tant de définir des droits d'usage, dont la régulation demeure *de facto* du ressort de l'organisation tribale ou pour le moins est inféodée au critère identitaire qu'est celui de population résidente, que d'établir des restrictions sur les types d'équipement afin de limiter l'effort de pêche. Par leur exemplarité, ces restrictions à l'intérieur de cette aire marine protégée sont censées atténuer la pression exercée par les acteurs situés à la périphérie du Parc. La négociation, qui précède ces restrictions, réalise des arbitrages entre différents intérêts qui sont en compétition, même si les hiérarchies tribales semblent l'emporter dans la capacité d'influencer les prises de décision. Cependant l'État, via l'administration du Parc, n'est pas absent. C'est bien à lui que revient, en dernier ressort, la décision finale, surtout lorsque la conciliation tribale échoue.

En revanche, la fonction de contrôle est exclusivement menée par des agents du Parc ou de l'État (délégation à la Surveillance des pêches et au Contrôle en mer), les organisations sociales n'ayant aucune compétence dans ce domaine. Seules des coopératives ont été créées, lesquelles sont essentiellement des organisations récipiendaires de l'aide internationale, cette dernière véhiculant de manière symbolique un modèle communautaire. Les coopératives sont en définitive contrôlées indirectement à travers l'emprise du pouvoir tribal, même si la tutelle des bailleurs qui les financent peut perturber ces réseaux de pouvoir.

La faible représentation des groupes dépendants, qui sont pourtant les exploitants

directs des ressources naturelles, est encore accentuée par la faible association de la mairie de Mamghar aux institutions déconcentrées chargées de la représentation du Parc. On retrouve ici aussi un problème d'articulation entre les processus de décentralisation et de déconcentration. Néanmoins, dans ce cas précis, cela est principalement dû à l'absence de délégation de compétences en matière de gestion des ressources naturelles et aux faibles moyens dont disposent aujourd'hui les collectivités locales dans l'exercice de leurs fonctions. La décentralisation en Mauritanie en est encore à ses débuts, les communes ne disposant pour l'instant que de pouvoirs particulièrement modestes en matière de régulation de l'exploitation des ressources naturelles. Elles sont censées participer au processus de développement local, mais elles ne peuvent s'y engager qu'avec des moyens légaux et financiers présentement quasiment inexistantes. Au delà de la rhétorique participative qui caractérise les interventions des bailleurs dans le Parc, la mise en œuvre d'une gouvernance adaptée aux aires marines protégées bute aujourd'hui sur des contraintes institutionnelles majeures.

Le vide institutionnel entre les populations et l'État central renforce une représentation communautaire des populations de l'aire protégée, et une représentation sous forme de groupes de pression vis-à-vis de l'État. L'État central opère en partie sa régulation en se déchargeant de certaines de ses fonctions de contrôle sur les hiérarchies traditionnelles de la zone. Cette représentation tronquée tend à marginaliser beaucoup d'acteurs qui ne sont visibles ni dans l'organisation tribale ni dans les modes de représentation initiés par les groupes de pression internationaux. Ainsi, les méthodes participatives promues par les bailleurs tels que le Fonds international du développement agricole dans les années 1990, la Fondation internationale du Banc d'Arguin, ou encore la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), n'ont toujours pas donné naissance à un véritable mouvement associatif. La faiblesse de la visibilité des populations résidentes peut contribuer, à terme, à renforcer la pression exercée sur les ressources par les acteurs situés à la périphérie du Parc, notamment ceux de la pêche artisanale qui revendiquent de pouvoir pêcher dans les eaux du Parc dans la mesure où aucune mobilisation ne vient s'opposer à ces velléités de prédation.

La production de normes de gestion émane des autorités du Parc qui relaient les ONG internationales concernées et dans une moindre mesure des autorités centrales ou de leurs services déconcentrés (direction de l'Aménagement des pêches, délégation à la Surveillance des pêches et au Contrôle en mer, direction de l'Environnement). Le principe de l'unicité de la production de normes reste valable, même si des concurrences se développent entre ministères sur la gestion du Parc. Il apparaît que la régulation de l'accès aux ressources naturelles est beaucoup plus administrée par l'État, via le Parc, que concédée avec des mécanismes de contrôle, ce que confirme le fait que les activités de police relèvent des seules autorités de l'État. Toutefois, différents services déconcentrés de l'État sont impliqués dans les fonctions de contrôle des activités dans le Parc, et l'on peut, à ce sujet, relever un manque de coordination entre ces différents services, notamment entre ceux du ministère de la Pêche et de l'Economie maritime et ceux du ministère de l'Environnement.

Cette unicité de production de normes, conjuguée à des mécanismes de délibération instrumentalisés par les hiérarchies tribales, tend d'une certaine manière à renforcer une représentation clientélaire des populations du Parc. Les hiérarchies tribales sont placées au centre des dispositifs décisionnels et sont en fait les premiers bénéficiaires des interventions extérieures, même si ces interventions extérieures peuvent tantôt renforcer et tantôt éroder les anciennes structures hiérarchiques. Le contexte contemporain est également marqué par une recomposition des modes de territorialité tribale, en particulier avec la création de nouveaux établissements humains. Cependant, si l'autorité s'exprime par la forte présence de l'État et des hiérarchies traditionnelles à tous les paliers de la gouvernance, elle émane également des partenaires extérieurs qui, dans un contexte caractérisé par l'insuffisance des moyens mis en œuvre par l'État, accentuent plus ou moins volontairement la dépendance des populations à leur égard.

#### **Une concession communautaire : la Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos**

Dans la Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos, l'allocation de droits d'usage sur les ressources naturelles se fait très largement sur une base communautaire, puisque ce sont les autorités coutumières qui en sont principalement chargées. Ces dernières fonctionnent sur le principe de la séniorité en accordant un pouvoir décisionnel aux conseils des Anciens et aux classes d'âge. Cette situation est encouragée par les dispositifs normatifs publics, dans la mesure où une loi foncière reconnaît et entérine l'ensemble des droits coutumiers. Ainsi, la loi protège les droits d'usage existants en leur donnant un statut perpétuel et en les rendant transmissibles gratuitement ou par succession. On constate en revanche l'absence quasi-complète des pouvoirs publics dans l'archipel; en particulier les administrations déconcentrées sont largement absentes des territoires insulaires et des zones maritimes.

Il s'agit en quelque sorte d'une reconnaissance des régulations communautaires de l'usage des ressources, étant donné la faiblesse de l'État bissau-guinéen. En effet, si un dispositif de déconcentration a vu le jour en Guinée-Bissau, l'administration des citoyens reste assez lâche sur l'ensemble du territoire guinéen et l'encadrement des populations répond davantage à une logique populiste de participation des populations locales à la vie publique héritée de la période de l'Indépendance. On est donc bien confronté au principe de dévolution aux populations locales de l'allocation de droits d'usage et d'accès, mais sans qu'aucune autorité supérieure n'en garantisse le caractère public. Ceci peut être considéré comme dommageable dans la mesure où, en l'absence de loi de décentralisation, les collectivités représentant les populations ne sont pas élues et ne sont pas sous la tutelle de l'État. Ce processus est d'ailleurs accentué par les nombreuses interventions des ONG nationales et internationales lesquelles, en finançant directement certaines communautés de l'archipel, sont très engagées dans les processus de planification et de gestion des ressources renouvelables de la Réserve.

Cette prédominance des régulations communautaires sur le territoire et sur les ressources est assez ambiguë dans le cas de la pêche, dans la mesure où ces dernières ne parviennent pas à contrôler de manière efficiente l'ensemble des modes d'exploitation.

Un phénomène de coexistence d'une pêche autochtone et allochtone peut être observé dans le cas de l'archipel : ces deux formes d'exploitation des ressources s'avèrent tantôt imbriquées et tantôt séparées, selon les lieux d'exploitation. Ce contexte tend à aviver les tensions, surtout lorsque l'État n'est pas présent pour faire appliquer le droit et garantir les installations permises par la loi ou remettre en cause les installations illicites. Il en est ainsi de certains campements de pêche qui conduisent à une proto-urbanisation menaçante pour l'environnement au sein de la Réserve. Et lorsque ces tensions ne sont pas vives, notamment dans le cas d'une pêche *off shore* qui se déploie en l'absence de toute forme de contrôle communautaire à partir du Sénégal, la faiblesse des moyens de l'État conduit à une absence totale de régulation et à l'essor d'une pêche prédatrice.

On peut dès lors questionner l'intérêt de la gestion communautaire lorsque cette dernière ne dispose pas d'assez de moyens pour exercer son activité de contrôle sur le territoire maritime, et qu'en même temps elle est promue comme un principe incontournable par les groupes de pression internationaux et leurs relais locaux. En vertu de la loi, il appartient toutefois aux communautés de demander l'intervention de la force publique pour faire accepter certains principes de gestion propres à la Réserve. Il serait stratégiquement important, dans le cas de la régulation de la ressource halieutique, de mieux articuler les deux niveaux de pouvoir en termes normatifs. Il paraît souhaitable, étant donné les modes d'exploitation identifiés en Guinée-Bissau, que soient conjointement élaborées avec l'État et les populations les normes de gestion et de contrôle de la ressource halieutique. Ceci suppose une meilleure coopération, laquelle pourrait être appuyée par les groupes de pression internationaux qui disposent des moyens pour générer des dispositifs permettant de mieux intégrer les modes de gouvernance basés sur l'autorité et sur la confiance mutuelle.

#### **Des légitimités concurrentes : la Réserve de biosphère du delta du Saloum**

La Réserve de biosphère du delta du Saloum se caractérise par une multiplicité d'instances de normes et de réglementations qui finit par entraver une régulation des droits d'usage des ressources naturelles. Si la parenté est le fondement déclaré de ces droits, leur allocation implique le chef de segment de lignage et le chef de village, la communauté rurale, mais également les services déconcentrés de l'État et l'UICN à qui a été reconnu un rôle prépondérant dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan de gestion de la Réserve. Ce chevauchement de prérogatives explique que près des deux tiers des usagers des ressources naturelles de la Réserve ne reconnaissent aucune forme de régulation et n'ont pas connaissance des restrictions (CONSDEV, 2003). Contrairement au Parc national du delta du Saloum qui est officiellement sous la coupe de la direction des Parcs nationaux, l'absence de désignation claire d'une institution leader en charge de la gestion de la Réserve explique en partie cette situation.

L'État agit à partir de règlements normatifs par l'intermédiaire de ses services déconcentrés, tandis que l'UICN agit directement avec les représentants des populations au niveau local, qu'il s'agisse de leurs représentants communautaires ou des élus. L'État et l'UICN interviennent dans la régulation des droits d'usage des ressources naturelles

en s'appuyant sur des instances de production de normes et sur des organisations de police différentes, dans un contexte marqué par une coordination relativement faible. La multiplicité des organes chargés des tâches de police<sup>105</sup> conduit à une confusion des rôles de production de normes et de police. Une telle confusion aboutit à la remise en question de la légitimité des deux sources de production de normes et à des conflits de normes récurrents. Plus particulièrement, l'action des institutions et ONG internationales en matière d'organisation des populations de la Réserve vise à pousser l'État à prendre des mesures de régulation, telle que la mise en repos biologique de certains bolons. D'une part, cette approche tend à renforcer le clivage entre autochtones et allochtones alors que les tensions sur l'appropriation des espaces et des ressources sont déjà nombreuses. D'autre part, la tendance à vouloir contourner les services déconcentrés de l'État risque de porter atteinte à l'objectif de promotion d'une gestion à caractère public des ressources naturelles de la Réserve.

L'inachèvement du processus de décentralisation et de déconcentration qui s'exprime notamment par la faible réallocation des ressources fiscales du niveau central vers le niveau local, participe des difficultés constatées dans la gestion de cet espace protégé. Une des difficultés majeures est le faible rapprochement entre collectivités locales et services déconcentrés, aussi bien dans le domaine de la régulation de l'accès aux territoires que dans celui de l'usage des ressources tant halieutiques que forestières. Dans ce dernier cas, la fragmentation de l'État en deux corps parfois concurrents (la direction des Parcs nationaux et la direction des Eaux et Forêts, de la Chasse et de la Conservation des sols) se partageant les secteurs d'intervention au sein de la Réserve, n'est pas faite pour faciliter une telle coordination. Les problèmes de coordination ne sont pas atténués par les fonds des projets environnementaux destinés à aller directement aux populations.

La multiplicité des acteurs intervenants dans cette aire protégée semble plaider pour une prédominance du paradigme de confiance mutuelle sur celui du paradigme de l'autorité. Ce dernier paradigme apparaît délaissé au point qu'on ne voit pas comment une règle de gestion cohérente des ressources pourrait s'imposer. La coordination entre les différents acteurs institutionnels en lice est si faible qu'elle suscite une concurrence permanente sur la production de normes, laquelle affaiblit considérablement leur légitimité. Tant que la puissance publique ne viendra pas faciliter et valider la production de normes collectives, il y a peu de chance de voir s'affirmer une véritable gouvernance locale et de retrouver une efficacité de la préservation des ressources naturelles<sup>106</sup>. L'inefficacité de la concertation collective rend improbable la naissance d'un contrôle collectif sur l'exploitation des ressources renouvelables. L'atteinte de cet objectif n'est pas facilitée par l'inefficacité des recours pour arbitrer les conflits d'accès aux espaces et aux ressources.

La difficulté à cadrer le système de régulation, tant du point de vue territorial que de celui

105 - La direction des Parcs nationaux, la direction des Eaux et Forêts, de la Chasse et de la Conservation des sols (DEFCCS), la direction de la Pêche maritime anciennement DOPM.

106 - Cela peut être constaté notamment à propos des restrictions afférentes à l'exploitation des produits halieutiques, mais aussi à l'exploitation du bois de mangrove.

du nombre de parties prenantes concernées, rend difficile toute application des principes de gouvernance. Qui doit définir les normes environnementales et sociales pour assurer la durabilité de cette aire ? Qui est habilité à en assurer la police ? En particulier, la migration se pose comme un point d'achoppement à la délimitation spatiale du système. La concession territoriale, qui émane du modèle des droits d'usage territoriaux en matière de pêche (Cazalet, 2006) et qui repose sur le principe selon lequel une communauté correspond à un territoire d'exploitation, pourrait être assimilée à la définition d'une limite. Or, celle-ci bute sur la réalité de la déterritorialisation de l'activité dans et autour de la Réserve qui renvoie à une immigration intense et à une forte émigration dans et en dehors de cette aire protégée y compris vers des territoires lointains. Le phénomène migratoire rend difficile une régulation de la pêche par exemple à partir des seuls comités de plage, lesquels sont organisés sur une base villageoise sans moyens de contrôle sur les parcours de pêche.

## **Les impasses des modes de gouvernance**

### **Le rôle démesuré des groupes de pression internationaux**

L'analyse des modes de gouvernance des aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest révèle le rôle démesuré des groupes de pression internationaux dans les dispositifs de gestion. Ces groupes de pression sont des ONG ou des fondations internationales (UICN, WWF, FIBA etc.) ainsi que des institutions internationales (Banque mondiale, PNUE etc.), qui, par le biais des programmes qu'ils financent, se constituent effectivement comme un troisième pôle de pouvoir en matière environnementale. La logique qui guide les activités de développement de ces groupes internationaux est de susciter des « arènes civiles » plutôt que des « arènes publiques » (Leclerc-Olive, 2004), c'est-à-dire des instances de délibération dont l'objectif est la promotion de l'intérêt particulier d'un groupe qui recourt aux pratiques du lobbying. Par là même, ces groupes de pression internationaux encouragent souvent la représentation d'intérêts particuliers au lieu de renforcer une gestion à caractère public sur ces espaces. Ils essayent de limiter le poids de la gouvernance basée sur le paradigme de l'autorité en employant toutes leurs ressources à organiser les populations locales. Si ce dernier objectif paraît justifié au vu des trajectoires de l'État post-colonial en Afrique de l'Ouest, l'érosion du pouvoir de régulation de l'État, notamment de sa fonction arbitrale, est dommageable.

Les actions des groupes de pression, en renforçant les instances communautaires, sont peu soucieuses d'équilibrer les rapports de force au sein des communautés ou entre communautés. Il en découle un déficit de régulation des conflits d'accès et d'usage des ressources et des incohérences de gestion. De la sorte, elles ne contribuent guère à une possible articulation entre les deux paradigmes de gouvernance, et tendent parfois à privilégier une approche conservationniste au détriment d'une conception plus large du développement durable en n'apportant pas les moyens nécessaires à des compensations aux restrictions. Or, ce n'est sans doute que par une combinaison des paradigmes d'autorité et de confiance mutuelle qu'il est possible d'atteindre une gestion à caractère public des aires marines et côtières protégées dans la transparence et l'équité de la délibération sur les normes.

### L'impasse des formulations en terme d'aménagement des pêches

La prédominance du modèle d'aménagement des pêches pose également un problème à la mise en œuvre d'une gouvernance cohérente, dans la mesure où ce modèle limite l'enjeu de la gouvernance à un mécanisme fonctionnel ayant pour objectif de préserver la ressource halieutique (Hatcher *and* Robinson, 1999). Les analyses en terme d'aménagement des pêches n'apportent le plus souvent que des solutions techniques ou économiques à des problèmes qui mettent en jeu des rapports de pouvoir entre acteurs. Ceux-ci restent négligés, à l'inverse d'une approche d'économie politique ou de science politique qui apparaît plus soucieuse d'englober des affrontements entre intérêts divergents.

Les aménagistes des pêches tendent à considérer les résultats des aires marines protégées uniquement en termes d'incitations économiques appropriées ou inappropriées, et n'accordent pas une attention suffisante aux rapports de pouvoir qui déterminent pour une grande part la manière dont sont appropriés les enjeux socio-économiques et dont sont appliquées les normes. Par exemple, le faible impact des restrictions liées à l'aménagement des pêches concrétisé par leur faible degré d'application s'explique souvent par le fait que les intérêts transversaux, basés sur de fortes collusions entre pêcheurs, mareyeurs et agents de l'État et matérialisés par des transactions officielles ou officieuses avec l'État, ne sont pas pris en compte.

En outre, la déterritorialisation de l'activité de pêche se pose comme un défi à ces formulations d'aménagement, dont les plans de gestion n'englobent que rarement les chevauchements des différents « territoires » ou parcours d'exploitation. Les limites fluctuantes en termes physiques et humains qui s'imposent dans l'exploitation des ressources des aires marines protégées rendent difficile le contrôle dans le cadre d'un modèle fixiste et circonscrit dans l'espace de la gestion territoriale ; en particulier, les migrations et interactions entre les aires marines protégées montrent la difficulté d'établir des limites territoriales. Or, la gestion de telles interactions développées dans le cadre des activités humaines représente un des enjeux essentiels de la gouvernance locale qui doit articuler les échelles et gérer les interactions entre groupes.

La gestion publique d'une aire marine protégée n'est analysée le plus souvent qu'à l'aune de l'aménagement des pêches. De tels modèles se focalisent sur la compréhension de l'impact biologique voire bioéconomique ou écosystémique des mesures propres à ces aires, ce qui tend à limiter l'incorporation de phénomènes autres que la dimension « capture » dans l'analyse. Cette approche restrictive a du mal à intégrer les conséquences du commerce en terme de prélèvements, en termes sociaux, économiques ou politiques (accroissement des inégalités, redistribution de la valeur ajoutée etc.). Le modèle d'aménagement s'avère trop sectoriel et ne saisit pas bien la nature des frontières (au sens du terme *frontier* anglo-saxon) qui entourent ce type d'espace.

En modélisant essentiellement les prélèvements sur les écosystèmes, les approches aménagistes des pêches promeuvent des fonctions de contrôle sur ces espaces principalement

fondées sur les quantités prélevées. En ne caractérisant pas, ou trop schématiquement, les modes d'exploitation, cette perspective empêche de saisir les pratiques des groupes d'acteurs et finalement le niveau d'équité des systèmes d'exploitation. De ce fait, cette perspective ne propose pas de modalités d'atteinte des objectifs de la durabilité dans ses trois composantes, environnementale, économique et sociale.

### **L'inachèvement de la décentralisation, la fragmentation de l'État et de la société civile**

La gouvernance des aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest est fortement influencée par le contexte institutionnel général de la décentralisation. Initiée par les institutions internationales puis relayée par les coopérations bilatérales, la politique de décentralisation s'est imposée pratiquement à tous les États ouest-africains dans la foulée des plans d'ajustement structurel depuis une vingtaine d'années puis de la construction d'un État de droit au cours de la transition démocratique en Afrique durant la décennie 1990. Cependant, on peut parler de décentralisation instrumentalisée et réduite dans la mesure où la libre administration des collectivités territoriales n'a pas été engagée globalement et que la décentralisation n'existe que sur des points de compétence réduits, au sein d'un schéma de relations avec le pouvoir central dominé par la déconcentration, quand ce n'est pas par la centralisation pure et simple (Galletti, 2003).

Une gouvernance des aires marines protégées qui s'appuierait sur les paradigmes d'autorité et de confiance mutuelle bute donc, d'une part, sur l'absence de décentralisation, à l'image de la Mauritanie, ou sur son inachèvement à l'image du Sénégal, matérialisés par le manque ou l'insuffisance des prérogatives fiscales des collectivités locales, et d'autre part, sur l'insuffisance des processus de déconcentration puisque l'État central tend à polariser l'ensemble des décisions stratégiques, aidé en cela par sa mainmise sur la majorité des ressources fiscales. Dans le cas extrême de la Guinée-Bissau, pour des raisons historiques, l'État a des velléités d'encadrement des populations à partir d'organes militants et se soucie peu de faire progresser les processus de déconcentration et de décentralisation. On identifie ainsi mal, dans un contexte de centralisation des pouvoirs comme dans un contexte de « décharge » compris comme le processus par lequel l'État délègue une partie de ses pouvoirs de régulation à des groupes privés clients de l'administration centrale (Hibou, 1999), comment les mécanismes fiscaux pourraient être à l'origine de mesures de compensation adaptées pour les populations subissant des restrictions importantes quant à l'exploitation des ressources renouvelables.

Mais une gouvernance des aires marines protégées s'appuyant sur les paradigmes d'autorité et de confiance mutuelle bute également sur une fragmentation excessive de l'État et de la société civile représentée par les associations et les ONG locales.

La fragmentation de l'État s'exprime de trois manières. Premièrement, par la défense de normes contradictoires comme dans les processus de planification mis en œuvre dans les CSLP à l'échelle régionale. Deuxièmement, dans une concurrence au niveau national entre ministères qui aboutit à un cloisonnement des projets en vue de capter les fonds de l'aide internationale. Troisièmement, dans les difficultés de coordination au niveau local

entre services administratifs déconcentrés qui tissent peu de complémentarités entre eux. Cette fragmentation de l'État est un sérieux obstacle quant à la concrétisation d'un schéma d'application de la gouvernance verticale (paradigme d'autorité). On retrouve cet obstacle dans la promotion d'une politique de développement durable, les administrations oscillant en permanence entre une approche conservationniste et une approche guidée par l'objectif de croissance de revenu.

La fragmentation de la société civile s'exprime par la multiplication des ONG locales, voire des associations. La diversité de leurs objectifs et leurs difficultés chroniques à se coordonner hypothèquent sérieusement la gouvernance horizontale (paradigme de confiance mutuelle). On peut identifier dans les trois aires des difficultés de coordination au sein même de ces deux pôles de pouvoir qui remettent en cause l'efficacité des mécanismes actuels de concertation.