

Conclusion générale

Jean-Yves Weigel, François Féral, Bertrand Cazalet, Pierre Morand

Les aires marines et côtières protégées dans les pays en développement, à travers l'exemple de l'Afrique de l'Ouest, apparaissent dans toute leur complexité, alors même qu'un discours réducteur les présente comme des opérations dont la légitimité et la mise en œuvre sont évidentes. Les analyses réalisées *in situ* révèlent en effet des entités très hétérogènes dont la gouvernance connaît de grandes difficultés, ce qui rend leur évaluation particulièrement ardue.

Le classement de zones non protégées en aires marines protégées a pour effet de réglementer des activités selon des objectifs et des enjeux qui, le plus souvent, sont documentés par la communauté scientifique internationale au nom d'une légitimité incontestable et d'un désir de protection qui est le fondement même de ces opérations de zonage. Mais le bien-fondé de la protection de la nature et de l'engagement écologiste ne devrait pas remettre en cause les principes de gouvernance aujourd'hui universellement reconnus¹³⁷. On ne peut faire abstraction, dans l'objectif louable de protéger la nature et la biodiversité, des aspirations à la démocratie, à l'égalité, à la transparence. On ne peut non plus refouler les désirs de sortie de la pauvreté des pays en développement, et plus précisément des résidents de ces aires protégées. Les aires marines et côtières protégées ouest-africaines, telles que nous les avons vues fonctionner, évoluent dans un contexte très contraignant pour les projets de protection caractérisé au premier chef par les conditions démographiques et économiques.

En effet, des réglementations de l'accès et de l'usage des ressources dans les aires protégées sont édictées et mises en œuvre, alors qu'une très forte pression anthropique sur les ressources naturelles s'exerce à la périphérie de ces aires, et à l'intérieur de ces espaces, dans une conjoncture démographique caractérisée en Afrique de l'Ouest par un doublement de la population au cours des vingt cinq dernières années. L'attractivité des aires marines et côtières protégées est d'abord attestée par un solde migratoire globalement positif, à l'inverse des zones rurales environnantes. Si, historiquement, ces espaces isolés et difficiles d'accès ont servi de refuge, que ce soit vis-à-vis de la traite négrière ou des guerres religieuses liées à l'islamisation pour le delta du Saloum, ou plus récemment vis-à-vis du conflit armé de Guinée-Bissau pour l'archipel des Bijagos, c'est

137 - Sur ce sujet, se référer à Jean Jacob, membre du CERTAP, qui souligne certaines dérives totalitaires des mouvements de protection de la nature (Jacob, 1999).

une relative abondance de ressources halieutiques, agro-forestières ou ligneuses, qui explique que l'immigration y soit supérieure à l'émigration.

Cette attractivité est confirmée par l'ampleur des migrations saisonnières à destination des aires marines et côtières protégées. Celles-ci sont marquées par des modalités spécifiques de mobilité. La première est ce que l'on peut appeler une mobilité « *off shore* » dont les modalités consistent, d'une part, en la localisation du port d'attache à l'extérieur de l'aire protégée et, d'autre part en une autonomie de fonctionnement permettant de ne pas débarquer et d'éviter les différentes contraintes liées à la régulation de l'accès ; le meilleur exemple de cette forme de mobilité est la grande pêche artisanale sénégalaise basée en Casamance qui écume les eaux de la Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos. La deuxième modalité de mobilité est la migration saisonnière de résidents à l'intérieur d'une même aire protégée qui s'inscrit dans une revendication d'emprise territoriale sur des terroirs, des parcours de pêche ou de transhumance face à l'implantation d'immigrants ; cette revendication d'autochtonie, qu'exprime le statut de résident, peut paradoxalement accélérer la colonisation d'espaces non habités au sein des aires protégées. La troisième modalité est la migration saisonnière de non résidents dont l'augmentation atteste de la forte attractivité des aires protégées, même si elle peut se prévaloir de cycles et de parcours migratoires anciens. Si, en Afrique de l'Ouest, la mobilité s'organise sur un mode essentiellement communautaire, les aires marines et côtières protégées sont apparues comme accentuant la communautarisation de la mobilité, dans la mesure où les restrictions qu'elles induisent et leur isolement nécessitent une mobilisation de moyens que seule une organisation communautaire de la mobilité peut pallier ; cette mobilisation, qui peut être supérieure à celle mise en œuvre dans les zones non protégées, est un autre paradoxe de la protection de ces espaces.

Une autre contrainte à laquelle les aires marines et côtières protégées ouest-africaines sont soumises est leur perméabilité vis-à-vis du marché et de la mondialisation, de son cortège de modes de production ou de consommation, et de ses modes de vie. L'environnement économique de ces espaces protégés est marqué par une dérégulation et une libéralisation des échanges qui va de pair avec une certaine dé-légitimation des institutions et des administrations des États. La dérégulation, qui se traduit par un défaut de gestion à caractère public, a ouvert la voie à une forte extraversion qui n'épargne pas les aires protégées. Cette extraversion est attestée par l'ampleur et la diversification des flux commerciaux, tant en provenance qu'à destination des espaces protégés. L'analyse des modalités de la dérégulation et de l'extraversion des économies de ces aires ont montré qu'en leur sein même, les logiques marchandes s'imposent pleinement et que les résidents des espaces protégés sont soumis aux lois du marché. Ces aires sont inscrites dans l'économie régionale par les exportations de poisson fumé, elles sont connectées aux marchés européens par leurs exportations de poissons à haute valeur commerciale ou celles d'arachide via Dakar (huile et tourteaux), aux marchés asiatiques par leurs exportations de noix de cajou ou d'ailerons de requins, sans oublier les importations de riz en provenance d'Asie du Sud-Est nécessaires à l'équilibre alimentaire. La quasi-inexistence d'une intermédiation et d'une régulation qui émaneraient des pouvoirs pu-

blics, la forte extraversion des économies des aires protégées, alignent en quelque sorte les résidents de ces aires sur les autres ruraux ouest-africains. On est loin des images indigénistes relativisant, voire niant, cette extraversion, telles que celles des pêcheurs au filet d'épaule imraguen ou celles des insulaires bijogo et de leur autosuffisance alimentaire, images et point de vue qui prédominaient au début de nos recherches.

Toutefois, l'analyse des modalités de l'extraversion des économies des aires marines et côtières protégées ouest-africaines met en lumière un paradoxe de la protection de ces espaces : celui de la concomitance d'une forte extraversion économique et du renforcement des hiérarchies sociales traditionnelles qui est une originalité de l'insertion de ces espaces protégés dans la mondialisation. Ce renforcement, qui se traduit par une accentuation de la communautarisation et une diminution de l'autonomie des individus, a deux raisons qui renvoient aux modalités de gestion et d'exploitation des ressources de ces espaces protégés. C'est tout d'abord la reconnaissance juridique explicite du rôle des communautés résidentes et des autorités coutumières qui peut aller jusqu'à une dévolution de droits comme dans le cas des parcs nationaux bissau-guinéens. C'est ensuite une interprétation particulière par ces mêmes autorités coutumières, de leur rôle de garant d'une exploitation raisonnée des ressources, implicite chez le législateur et les bailleurs de fonds internationaux ; en effet, les hiérarchies sociales traditionnelles font preuve d'une adaptabilité à toute épreuve pour saisir les opportunités permises par la dérégulation et la libéralisation des échanges, alors que, paradoxalement, elles sont très soutenues par les bailleurs de fonds qui les érigent comme garants de systèmes de production d'autosubsistance ou de petite production marchande.

Mais les aires marines et côtières protégées ouest-africaines ont également des difficultés à définir des normes juridiques de protection pertinentes et à construire une capacité institutionnelle pour appliquer ces normes. Une des raisons en est le contexte juridico-institutionnel qui est celui de l'affaiblissement de la puissance publique depuis un quart de siècle suite aux plans d'ajustement structurel ; les différentes administrations nationales sont dépourvues de moyens et vivent de la programmation des bailleurs de fonds, essentiellement occidentaux. Une autre raison, liée à la première, est ce que certains auteurs appellent une « gouvernance importée » dont les inspirations politiques sont les recommandations des grandes conférences internationales auxquelles les pays en développement ont adhéré. Nous avons pu constater une double importation juridique et institutionnelle avec, d'une part, la transcription dans les lois nationales des principes et des objectifs internationaux de protection (la loi nationale n'est souvent que l'acte juridique d'application des engagements internationaux), et, d'autre part, l'importation plus ancienne de modalités administratives des pays colonisateurs (France, Portugal, Royaume-Uni) qui inspirent le fonctionnement des appareils d'État depuis les Indépendances.

Sur un plan juridique et institutionnel, l'enjeu du projet de protection est le suivant : définir des normes de protection acceptées par les populations résidentes et faire fonctionner une administration d'aires protégées dans des pays où sont imposées de l'extérieur des

règles de gouvernance et où les administrations publiques ont été laminées. Le paradoxe est que dans un contexte de paupérisation des administrations publiques, la gouvernance d'aires protégées nécessite de définir et de mettre en œuvre des administrations spécialisées disposant de moyens scientifiques et d'intervention sophistiqués. Nos analyses du fonctionnement juridique des aires marines et côtières protégées ouest-africaines ont fait apparaître que c'est un système de co-administration entre, d'une part, bailleurs de fonds institutionnels ou ONG impliqués dans la protection de l'environnement, et, d'autre part, administrations d'État, qui gère ces espaces. Une explication majeure de cette co-administration est la nécessité d'une expertise lourde pour la mise en place d'institutions ainsi que pour l'application de normes de protection et de mesures de gestion. Une autre explication est le manque d'appropriation par les sociétés civiles locales des principes de protection et des normes de police des aires protégées, faute de relais pour un débat public. En effet, alors que cette appropriation est la condition nécessaire à la réussite du projet de protection, elle n'est, jusqu'à maintenant, pas assurée d'une manière satisfaisante par les mécanismes parlementaires et législatifs. La gestion des aires marines et côtières protégées ouest-africaines révèle un aspect original de la gouvernance étatique de certains pays en développement, à l'image de ceux de l'Afrique de l'Ouest : ce n'est essentiellement pas avec leur propre société civile que se noue la coopération des États, mais avec une « société civile importée » constituée de réseaux scientifiques et d'ONG de protection de la nature principalement occidentaux.

Dans la pratique, au regard des faibles moyens qui leur sont concédés par leurs administrations de tutelle, les acteurs en charge de la gestion des aires marines et côtières protégées ouest-africaines sont amenés à inventer un système d'administration mixte qui concilie l'application des normes de protection et les pratiques locales. L'application des normes fait donc l'objet de négociations dans un contexte de pluralité d'ordres juridiques ; ce droit négocié est l'expression d'un pragmatisme et d'une certaine efficacité au regard des moyens mobilisés. Cette coexistence de plusieurs ordres juridiques en négociation définit un système de droit syncrétique. D'un côté, l'ordre juridique étatique et formel forme un *corpus* de polices spéciales inscrites dans une circonscription, d'un autre côté, les règles traditionnelles qui dictent les droits d'accès et d'usage restent déterminantes, alors que la mise en place des aires marines et côtières protégées en Afrique de l'Ouest relève d'un processus d'intégration politique de dimension internationale. Ce système de droit syncrétique réaffirme la vitalité des sociétés actrices de ces aires protégées, et qu'un des enjeux de la réussite de ces opérations de protection est le dépassement d'une démarche protectionniste définie selon des critères écologiques peu sensibles aux préoccupations des populations résidentes.

L'analyse du cadre juridique a fait apparaître l'aire marine protégée comme un dispositif de police administrative spéciale, établie par une loi cadre, qui crée une circonscription administrative originale et un système de normes étatiques complexes. Les aires marines protégées réalisent donc une opération d'étatisation d'espaces naturels qui s'inscrit à contre courant de la décentralisation prônée dans le cadre du développement durable. Mais, dans le même temps, elles extraient de la souveraineté de l'État, des espaces à

protéger au nom des principes du développement durable et des conventions internationales que les États ont signées. L'aire marine protégée est l'expression d'un phénomène d'étatisation juridique d'un espace socio-économique ; à ce titre, elle est l'objet d'un renforcement de normes étatiques sur des espaces traditionnellement peu régulés et d'une intensification de l'activité administrative de l'État. Les populations résidentes sont donc confrontées à une présence renforcée de l'État tant sur le plan normatif qu'administratif. Cependant, les investigations relatives à l'application des normes, aux modalités d'accès et d'usage des ressources, ont mis en lumière les limites du rôle de l'administration au regard de la prégnance des pratiques locales et des mécanismes sociétaux.

Les investigations relatives aux rôles des acteurs et des processus décisionnels en matière de gouvernance locale ont montré que l'administration de l'aire marine protégée n'est généralement pas reconnue comme un acteur décisionnel important de la gouvernance des aires protégées considérées, si ce n'est par les résidents du Parc national du Banc d'Arguin. Quant aux services déconcentrés des administrations publiques, les usagers des ressources ne leur reconnaissent également qu'un rôle globalement marginal. Par contre, les hiérarchies traditionnelles sont reconnues par plus des deux tiers des résidents comme jouant un rôle fondamental dans la gouvernance locale, qu'il s'agisse du chef de fraction de tribu sur le littoral du Banc d'Arguin, du « roi », du conseil des Anciens et des classes d'âge dans l'archipel des Bijagos, du chef de segment de lignage, du chef de village ou de la communauté rurale dans le delta du Saloum (CONSDEV, 2003).

Les observations relatives au premier point focal de la gouvernance locale que nous avons privilégié, à savoir les droits d'usage, ont mis en lumière la diversité des systèmes ; ceux-ci sont en effet caractérisés par l'unicité et la cohérence des références juridiques et statutaires, ou *a contrario* par la pluralité et l'incompatibilité des références juridiques et réglementaires, ou bien encore par une dévolution partielle des droits d'usage aux autorités coutumières. Quant aux dynamiques territoriales, leur examen a mis en exergue les différentes formes qu'elles prennent selon le contexte historique, démographique, juridique ou socio-économique : une sédentarisation et une revendication d'autochtonie, un renforcement et une légitimation des modalités de territorialisation coutumières, ou un processus de « déterritorialisation » associé à une colonisation intérieure et extérieure lorsque l'empreinte du statut d'aire protégée est faible. En définitive, le cadre d'analyse que nous avons adopté et la déclinaison de la gouvernance locale au regard des droits d'usage et des dynamiques territoriales ont permis de caractériser les modes de gouvernance locale des trois principales aires marines et côtières protégées ouest-africaines : un modèle hiérarchique où prédomine le paradigme d'autorité, une concession communautaire marquée par la prégnance du paradigme de confiance mutuelle, enfin un modèle de légitimité concurrente avec une difficile articulation de l'autorité et de la confiance mutuelle.

La comparaison des modes de gouvernance locale a révélé des problèmes transversaux et même quelques impasses. Au premier rang de celles-ci, on peut noter le rôle démesuré des groupes de pression internationaux dans les dispositifs de gestion. En effet, même

s'ils emploient à bon escient l'essentiel de leurs ressources à organiser les communautés locales, ces groupes privilégient la représentation d'intérêts particuliers et participent à l'érosion du pouvoir de régulation de l'État au lieu de renforcer une gestion à caractère public sur ces espaces ; il s'en suit un déficit de gestion et de régulation des conflits d'accès et d'usage. Quant à l'impasse des formulations en terme d'aménagement des pêches, elle est manifeste dans la mesure où ces formulations n'accordent pas une attention suffisante aux rapports de pouvoir, alors que ces derniers déterminent pour une grande part les modalités et l'application des normes de l'aménagement. Cette approche restrictive, en caractérisant trop schématiquement les modes d'exploitation, ne permet pas de saisir correctement les pratiques et intérêts des différents acteurs, ce qui conduit à une faible ou mauvaise application des restrictions liées à l'aménagement des pêches. Enfin, l'inachèvement de la décentralisation, ainsi que la fragmentation de l'État et de la société civile, handicapent la gouvernance locale des aires marines et côtières protégées ouest-africaines. L'inachèvement de la décentralisation est matérialisé par l'absence ou l'insuffisance de prérogatives fiscales reconnues aux collectivités locales des aires protégées et par la faiblesse de la déconcentration des décisions stratégiques de la part de l'État. La fragmentation de l'État renvoie à un cloisonnement des projets de l'aide internationale et aux problèmes de coordination entre services administratifs déconcentrés au sein même des espaces protégés. La fragmentation de la société civile, qui s'exprime par la multiplication des associations, groupements de producteurs et ONG locales, met en cause l'efficacité des mécanismes de concertation au regard de la diversité d'objectifs difficilement conciliables.

Au regard des impasses actuelles de la gouvernance des aires marines et côtières protégées ouest-africaines, la formalisation d'une gouvernance de droit s'impose. Dans le cadre de la nécessaire réforme des États, cette formalisation peut se traduire par l'instauration de structures de coordination et par la réhabilitation d'administrations « chefs de file », ce qui suppose que les autorités étatiques recouvrent leur légitimité par un allègement de leurs procédures bureaucratiques, par une plus grande transparence et par une évolution de leurs fonctions qui restent trop cantonnées aux opérations de contrôle et répression. Dans le cadre de l'émergence de la société civile, la formalisation d'une gouvernance de droit doit privilégier la participation des résidents de ces aires protégées à l'élaboration des décisions et de la gestion publique, ceci pour assurer la primauté de la règle juridique sur l'action publique et pour revaloriser les représentants de l'État de droit en protégeant les résidents contre l'arbitraire des décisions de l'État et de son administration. Cette formalisation est amenée à transformer les modes de fonctionnement de ces espaces protégés en adaptant, dans un premier temps, les statuts juridiques et institutionnels, et concomitamment, les moyens d'action par le fait d'entériner les processus de décentralisation, de reconnaître et de garantir les droits d'usage territoriaux.

L'adaptation de statuts juridiques et institutionnels, qui a pour objectif le décroisement entre conservation et développement socio-économique, concerne tout d'abord les textes réglementaires et les décrets relatifs aux règles de police économique à instituer

et à faire appliquer. Trois actions peuvent être distinguées. La première est la réactualisation de la notion de « pêche traditionnelle », la réglementation de l'accès saisonnier, l'encadrement sur le plan réglementaire des activités de mareyage et de transformation artisanale. La deuxième est la redéfinition du rôle des coopératives, des groupements de producteurs et des associations, de manière à élargir leurs attributions en matière d'organisation de la production et de la commercialisation. La troisième est la création d'observatoires socio-économiques qui devrait permettre de mieux évaluer les capacités d'adaptation des systèmes de production et de valorisation des ressources naturelles aux contraintes de la conservation et, plus généralement, de mieux comprendre les dynamiques sociales pour mieux orienter les projets de protection actuels et futurs.

L'adaptation des moyens d'action nécessite d'entériner les processus de décentralisation dont nous avons déjà mentionné l'inachèvement. Pour pallier cet inachèvement, des ressources fiscales propres doivent être allouées aux collectivités locales et une véritable déconcentration administrative doit être réalisée, alors que la décentralisation administrative se limite le plus souvent à la mise en place de forums de concertation entre le niveau local et national. L'achèvement du processus de décentralisation et de déconcentration devrait contribuer à lever les difficultés constatées dans la gestion des aires protégées ouest-africaines ; en particulier la difficulté majeure qui a trait au faible rapprochement entre résidents de ces espaces protégés et services déconcentrés, tant en ce qui concerne la régulation de l'accès aux territoires que l'usage des ressources naturelles.

Mais l'adaptation des moyens d'action passe également par la reconnaissance et la garantie de droits d'usage territoriaux. Cette reconnaissance répond aux recommandations des conférences internationales qui préconisent la mise en place de mécanismes locaux de gouvernance favorisant une plus grande responsabilisation des acteurs directs. Il paraît utile de rappeler que l'instauration d'aires protégées modifie en tout ou partie la domanialité du site puisque ce dernier entre légalement dans le patrimoine de la collectivité publique ou de l'organisme public de gestion. La nouvelle institution se substitue donc aux mécanismes juridiques et socio-économiques traditionnels, même si dans la réalité nous avons observé une superposition avec les structures coutumières. L'espace protégé, attribué et formellement délimité, est constitutif de droits d'usage sur un territoire, droits fondamentaux pour son efficacité et pour sa pérennisation. Ce sont les modèles de concessions au sens juridique du terme qui apparaissent le plus en adéquation avec la notion de territorialisation de l'espace protégé. La concession permet de conférer aux droits d'usage territoriaux une double légitimité étatique et coutumière, de manière à ce que les communautés bénéficiaires puissent opposer juridiquement l'exercice de leurs droits sur leur référent spatial à l'encontre d'acteurs extérieurs non habilités. Une concession favorise l'instauration d'une discipline communautaire en contrepartie de l'acquisition de droits nouveaux et dans des conditions fixées par un cahier des charges ou un code de conduite.

Cette reconfiguration de la gouvernance, en transformant les modes de fonctionnement

des aires marines et côtières protégées ouest-africaines, doit permettre à celles-ci d'être un outil stratégique des politiques nationales d'environnement. L'intégration des projets de protection aux autres politiques sectorielles nécessite de les considérer comme des éléments d'une politique publique élargie et de prendre en compte la forte dynamique sociale et économique qui les caractérise. Celle-ci fait que la situation des aires protégées évolue en permanence et provoque, par effet retour, une transformation des modes d'action de l'État propice aux mutations du droit et des institutions.

Une option spécifique de politique publique environnementale, le développement de l'écotourisme, est souvent présentée comme une alternative et un complément viable aux activités traditionnelles, d'autant plus que la richesse faunistique et floristique de ces aires protégées offre un fort potentiel en la matière. Mais le bilan que nous avons établi révèle des faiblesses plus ou moins accentuées en matière de planification, d'intégration et d'organisation de l'écotourisme et amène à recommander la promotion d'un développement communautaire de celui-ci, en particulier au regard des résultats acquis concernant l'amélioration de la situation des femmes. Le détail du bilan conduit à mettre l'accent, selon l'aire protégée considérée, sur les modalités de la communautarisation, sur la planification et la cogestion du développement de l'écotourisme, ou sur son intégration au mode de tourisme dominant.

Sur un plan plus général, les aires marines et côtières protégées ouest-africaines sont handicapées par l'absence d'un système de suivi des actions et des politiques publiques qui explique en grande partie les impasses de la gouvernance de ces espaces protégés que nous avons pu constater. Or, la WCPA (*World Commission on Protected Areas*) a désigné le suivi comme l'un des huit enjeux critiques en posant la question, d'une part, des modalités du suivi et de l'évaluation de l'efficacité des efforts déployés pour la protection et la gestion de la biodiversité *in situ*¹³⁸ et, d'autre part, des modalités de communication de cette information aux citoyens et aux décideurs publics. Cette désignation s'inscrit dans le droit fil du chapitre 40 de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio qui affirmait, il y a déjà quinze ans, que le thème de l'information était une composante obligatoire des politiques publiques dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Même si la déficience en matière de système de suivi n'est pas propre aux aires marines et côtières protégées ouest-africaines, des données devraient y être régulièrement collectées puis traitées pour montrer la réalité des efforts de gestion déployés ainsi que leur efficacité en termes de progression vers des objectifs de conservation des écosystèmes ou d'amélioration du bien-être des populations locales. La mise en place effective de systèmes de suivi soulève de nombreuses difficultés, tant sur les plans de la conception que de la mise en œuvre opérationnelle, qui doivent être prises en compte.

138 - Il s'agit de la protection dans le milieu d'origine, par opposition à la conservation des espèces en zoo ou dans des banques de semences.