

La participation des populations locales dans la gestion des ressources naturelles

Historique de la création des aires protégées en Afrique de l'Ouest et évolution récente de la conservation

Franck Giazzi, géographe de l'environnement

Thiou Tanzidani Komlan Tchamie, géographe

La création des aires protégées en Afrique comme partout ailleurs est une question qui trouve son origine à la racine même de la philosophie des parcs nationaux et tient aussi de la question fondamentale de leur fonction. En effet, l'idée moderne de « parc national » date de 1870 aux États-Unis. C'est en 1872 que Yellowstone fut déclaré parc national dans l'État américain du Wyoming. Par suite, de nombreux pays suivirent l'exemple des Américains pour préserver certaines portions de leur territoire à cause de leur beauté naturelle, flore, faune, géologie, géomorphologie, etc. Le concept juridique de zones protégées a été introduit en Afrique occidentale française par le décret du 10 mars 1925, qui institua les parcs de refuge ; l'arrêté du 16 avril 1926 du gouverneur général créa 15 parcs nationaux. Par ce décret, il a été fixé certaines conditions d'exécution portant réglementation de la chasse et instituant des parcs de refuges en Afrique occidentale française. En 1933, la conférence de Londres pour la protection de la flore et de la faune encouragea la création des parcs nationaux et de réserves. C'est principalement pendant l'entre-deux-guerres que les puissances coloniales instituèrent des parcs nationaux et réserves sur les territoires de leurs dépendances. Au Togo, par exemple, une circulaire du gouverneur général datée du 1^{er} février 1933 stipulait ce qui suit « J'ai envisagé, comme moyen efficace d'empêcher une trop grande déforestation du pays, de créer un vaste domaine forestier classé, dégagé de l'inconsistance des terres boisées vacantes et sans maîtres, bien constitué en droit, définitivement assis en superficie et spécialement protégé » (Aubrèville, 1937). Ces aires protégées devaient demeurer, autant que possible, à l'écart de tout contact humain, la pénétration et chasse devaient être interdites (Foury, 1948).

Très vite la grande faune a focalisé l'intérêt d'une classe sociale occidentale privilégiée qui voyait là le symbole d'une nature sauvage, l'incarnation de l'Eden sur terre, la matérialisation de fantasmes liés à cette nature retrouvée. Pourtant, l'Afrique précoloniale n'était pas un paradis où l'homme et la nature vivaient en harmonie. Des formes d'exploitation naguère jugées peu respectueuses de l'environnement étaient régulièrement pratiquées comme les feux de brousse et feux de forêts. Ce constat ne remet évidemment nullement en cause, aujourd'hui, les savoir-faire locaux dans l'utilisation rationnelle des ressources limitées, surtout dans les zones fragiles comme le Sahel où par exemple les éleveurs se déplacent (mobilité) au gré de la présence du bétail, point d'eau, selon des codes d'utilisation rationnelle du milieu. Le regard sur les feux a d'ailleurs changé, la plupart des scientifiques s'accordant aujourd'hui pour le considérer comme faisant intégralement partie du fonctionnement des écosystèmes de savane et comme le principal facteur de leur maintien.

La législation foncière en Afrique francophone repose sur le décret du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du territoire. Ce texte, assez représentatif de son époque, définit la forêt et le domaine forestier, sauvegarde les droits coutumiers des populations et régleme l'exploitation des produits forestiers. Pour les populations locales, un classement de forêt est toujours vu comme une sorte d'expropriation par l'État. La plupart des sites identifiés pour la création des aires protégées, en Afrique francophone, étaient au cœur d'anciens *no man's land* guerriers (Benoit, 1999), leur mise en défens imposée a pourtant suscité une hostilité de la part des populations qui y voyaient un gel foncier. On retrouve aujourd'hui cette défiance à l'égard du pouvoir central, incarné par l'administration en charge de la conservation, dans l'exemple qui est donné à propos des aires protégées du Togo par Hounkpé (ce volume). Les troubles sociopolitiques des années 1990 ont été marqués par l'envahissement systématique des aires protégées de ce pays en signe de protestation à l'égard de l'administration. L'opinion populaire attache plus d'importance à la faune qu'à la flore en considérant les aires protégées comme des refuges pour les animaux. Il n'est pas surprenant que l'exploitation de la faune soit le plus souvent source de conflit entre les populations et l'autorité administrative. Le droit de gestion de la faune par les sociétés traditionnelles de chasseurs et des chefs coutumiers se trouve avec le classement, substitué par les permis de chasse qui ont enlevé aux gardiens de la nature la motivation de la protection (Salassi, 1995). Cet état de chose est la cause majeure du braconnage qui sévit dans les aires protégées de l'Afrique de l'Ouest.

Ainsi, la constitution d'un domaine réservé devait passer inévitablement par la maîtrise foncière qui constitue la clé de voûte de toute politique en matière de protection de l'environnement, particulièrement en ce qui concerne les classements des forêts. L'organisation des hommes sur les espaces et leur attitude envers les ressources s'expriment en termes de normes, règles, processus et institution. Le droit émane du groupe social. Il est l'expression de ses rapports sociaux. Le droit est avant tout un produit, un fait social, caractérisé par un dispositif normatif et un ordre de contraintes (Barrière et Barrière, 1997). Dans la conception moderne et occidentale, c'est l'État qui incarne l'intérêt général et non les collectivités locales d'individus.

Partout en Afrique de l'Ouest, les États ont pris des textes pour classer les aires protégées, pour réglementer l'exercice de la chasse, pour réglementer la pratique des feux de brousse, les parcours des troupeaux de bétail, pour protéger la flore et la faune. À titre d'exemple, au Togo, en matière de la flore, l'ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 portant réglementation des feux de brousse, en matière de la faune et de la chasse,

l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection de la faune et l'exercice de la chasse et l'ordonnance du 25 mars 1984 modifie celle du 13 mars 1973 et fixe les nouveaux barèmes des peines, des dommages et intérêts.

Les lois forestières reposent sur le postulat que plus on restreint l'accès des populations rurales aux ressources biologiques (faune et flore) des aires protégées, plus on garantit les conditions de maintien du couvert forestier et du cheptel sauvage. Dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, les ressources biologiques du domaine réservé étaient gérées plutôt dans une optique de «chasse gardée» de l'État ce qui a amené Sournia (1990) à dire que les aires protégées entourées sont devenues des « *garde-manger entourés par la faim* ». Les législations forestières africaines francophones, issues du décret forestier colonial reposent sur une conception étatique et centralisée de la forêt et de sa gestion qui a montré un peu partout en Afrique de l'Ouest les limites de l'État (Tchamie, 1994).

Pourtant des formes traditionnelles de protection totale des ressources naturelles existent encore, souvent d'origine religieuse, comme c'est le cas à Madagascar pour la forêt (bois sacrés) mais aussi pour la protection de la faune comme l'illustre le travail de Kpera *et al.* (ce volume) pour les crocodiles du Nord-Bénin. Cette protection traditionnelle peut jouer un rôle essentiel dans le maintien de la biodiversité car elle s'apparente à des zones refuges.

Le libéralisme économique, une voie pour sauver la biodiversité ?

La marque de la conservation classique a été l'exclusion et cela jusque dans les années 1980 où une progressive prise de conscience a permis de souligner l'incapacité de l'État à gérer de manière efficace la conservation des ressources naturelles. De plus, aucune compensation n'a été proposée aux populations pour les pertes occasionnées par la mise sous cloche d'espaces potentiellement productifs. Aujourd'hui, la réflexion conservationniste s'appuie sur un argumentaire économique. Les perspectives libérales qui s'alimentent du principe de participation généralisée, économique et politique, apparaissent comme la solution à tous les problèmes de la conservation intégrée. En fait il existe, actuellement, une crainte de marginalisation de la conservation par rapport aux centres d'intérêts manifestés par les sociétés. La question est de savoir comment concilier pouvoir économique et politique tout en restant engagé dans la conservation.

L'avenir de la biodiversité apparaît lié, contre toute attente compte tenu de ses fondements écologiques, à une logique économique qui semble être la meilleure garantie de l'implication effective de tous les acteurs ; on pense, en premier lieu, aux populations locales. Dans cette nouvelle approche de la conservation, c'est la dimension marchande des ressources naturelles qui est mise en avant. Cette valorisation économique de la biodiversité présente un double intérêt (Rodary *et al.*, 2003) : elle permet, tout d'abord, de s'affranchir de l'autoritarisme de l'État dont on a vu qu'il pouvait être contesté, en privatisant, d'une certaine façon, la gestion de la ressource ; elle suscite, ensuite, un intérêt (marchand) pour la conservation. Il s'agit, par conséquent, d'une dynamique qui s'inscrit en droite ligne de l'idéologie néo-

libérale (années 1990) pour laquelle la logique marchande est un facteur déterminant de toute transformation sociale (Rodary *et al.*, 2003). « Vues d'Afrique, les ressources naturelles sont avant tout un facteur de développement économique autant qu'un conservatoire pour la planète » (Compagnon, 2000 : 34-35). Quatre grands domaines de l'économie de la conservation sont en général retenus : l'exploitation forestière, l'écotourisme, la prospection biologique, et l'utilisation d'animaux non domestiques. Les cas d'exploitation marchande de ces ressources sont multiples, un exemple est donné par la communication de Galat-Luong et Galat (ce volume), concernant le possible élevage de gibier (guib, céphalophe à flancs roux, hippotrague,...) dans le sud-est du Sénégal et contribuer dans le même temps au développement d'un tourisme de vision. Mama et Sinsin (ce volume), évoquent également le cas des éléphants d'Alfakoara (Bénin) qui constituent une ressource naturelle désormais exploitable grâce à l'activité saisonnière touristique mise en place à travers les associations villageoises de gestion des réserves de faune (Avigref). Un autre exemple est donné par la communication de Sinsin et Djodjouwin (ce volume), qui présente les atouts et les contraintes du développement écotouristique des sites protégés d'Agbassa, des monts Kouffe et du mont Soubakpérou au Bénin.

Les retours d'expérience ne sont pas exploitables compte tenu de la jeunesse de ces initiatives, mais il est à redouter que les seuils de rentabilité de ces opérations soient difficilement atteints. Dans le domaine du tourisme de vision, les exemples tendent à montrer que seuls quelques pays arrivent à dégager des marges financières acceptables (Kenya, Afrique du Sud) étant entendu que, dans ces cas précis, les retombées pour les populations locales sont marginales. La conservation élaborée selon une logique purement économique, sans structure politique de régulation, apparaît donc davantage idéologique que pratique selon des auteurs comme Rodary *et al.* (2003). On peut nuancer ce propos en soulignant que la gestion participative des ressources naturelles à des fins économiques, constitue un enjeu mobilisateur pour des populations en manque de projet. La complémentarité à d'autres activités est nécessaire. C'est sans doute à travers la multiplicité de micro-activités communautaires à l'échelle du territoire local, qu'un équilibre progressif sera atteint entre la conservation et le développement.

L'approche participative de la gestion des ressources des aires protégées passera par un transfert de pouvoir aux populations riveraines

La participation des populations locales à la gestion des ressources naturelles est un thème central de la conservation comme l'atteste le nombre important de communications relatives à cette question lors de ce séminaire (photo 1). N'est-il pas temps de reconnaître une légitimité à la gestion des ressources naturelles par des communautés usagères ancrées au sein d'un territoire depuis des générations ? C'est un fait admis puisqu'il constitue un thème fort chez les conservationnistes. L'ancrage territorial est, en fait, une réalité complexe parce qu'il concerne un espace en mutation en particulier en périphérie des aires protégées (fronts pionniers) ou se mêlent populations autochtones et migrants.



Photographie 1 : Participation des populations locales au Cameroun
(cliché Paul Noupa)

La conservation participative implique que soit reconnue une légitimité aux communautés dans la gestion du milieu naturel. Il faut transférer aux populations la responsabilité de gérer les ressources des aires protégées. Pour rendre effectif ce transfert, il faut que les textes de décentralisation attribuent (délèguent) aux communautés la « propriété » ou un « droit de gestion » sur la totalité de l'espace communal et ses ressources naturelles et donc ainsi notamment sur le domaine forestier dit protégé (Jean, 1995). En Afrique de l'Ouest, Galat-Luong et Galat (ce volume) font observer que « La gestion et l'exploitation de la faune sauvage, qui relevaient autrefois d'institutions traditionnelles locales, sont aujourd'hui à la charge d'administrations centrales ». Et poursuivent en ces termes « Autrefois localisée en brousse, lieu d'un renouvellement infini des ressources naturelles, la faune est désormais circonscrite dans des aires protégées, délimitées selon des concepts allochtones lors de leur création, et utilisées aujourd'hui essentiellement au profit de touristes venus d'ailleurs. Quelle vision les populations locales ont-elles de ces changements ? ».

Le processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest est donc un contexte favorable, mais qui va générer de nouveaux pouvoirs locaux sur la ressource. Il convient d'être attentif sur des transferts possibles entre une utilisation illicite du bois de feu, par exemple, et sa normalisation par des taxes instaurées par des communes soucieuses d'équilibrer leur budget. Une dérive identique peut être observée avec les communautés locales (groupements villageois et d'éleveurs) qui voient dans ce libéralisme naissant l'opportunité d'améliorer leur condition de vie. Décentralisation, participation locale ne signifient pas désengagement de l'État qui doit, sans revenir à son autoritarisme passé, garder son rôle régulateur. Encore très présente mais engagée dans une nouvelle politique de gestion, la direction des parcs nationaux du Sénégal a résolument choisi d'impliquer les populations à la gestion des ressources ; un exemple

est donné par Diobate (ce volume) pour le parc national du delta du Saloum. La communication de Tchamie (ce volume), illustre également l'initiative de l'État dans la mise en place d'une politique de gestion participative dans les aires protégées du Togo. La gestion des ressources naturelles et l'organisation des territoires en général, ne sont pas l'affaire de quelques acteurs mais relèvent d'interventions à plusieurs niveaux telles que les communautés de base, les collectivités décentralisées, l'État et les nombreux acteurs du développement et de la conservation (ONG nationales et internationales). Ces acteurs jouent un rôle dans l'organisation des populations comme l'ont démontré El Hadj Issa *et al.* (ce volume), en caractérisant les formes d'organisations paysannes dans la réserve de biosphère du W du Bénin. Les ONG nationales représentent également des acteurs omniprésents comme le montre la communication de Mahaman (ce volume) relative aux interventions de l'ONG Alliance Niger, en matière de gestion participative dans le parc du W et la réserve Aïr-Ténéré au Niger.

Parmi ce réseau d'acteurs de la conservation et du développement, les communautés de base représentent le maillon essentiel dans ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la gestion durable du milieu naturel. La référence récente et quasi systématique aux populations dans le domaine de la conservation mais aussi du développement, ne doit pas être un faire-valoir pour emporter la décision des bailleurs, sensibles à cette nouvelle donne sociale, dans le cadre de financement de programme. La participation des populations doit être effective au cours de l'exercice des projets. C'est en s'appuyant sur les savoir locaux, la perception paysanne du milieu, associés à une démarche scientifique, qu'un principe de cogestion pourra être élaboré fondé sur la convergence des savoirs. Sinon de quelle participation parle-t-on ? L'initiative doit être systématisée d'autant que chaque groupe détient des connaissances fortes sur le milieu qui s'accompagnent de pratiques socioculturelles décrites un peu partout en Afrique de l'Ouest. Elles offrent des exemples de protection de certaines espèces animales. Ainsi Kpera *et al.* (ce volume) montrent que dans le Nord-Bénin certaines ethnies considèrent le crocodile comme une divinité et que d'autres ne le vénèrent pas, mais un totem interdit de consommer sa chair. L'importance de l'animal sauvage est aussi présente dans la culture des Teda-Daza du nord du Niger comme le montre si bien Tubiana (ce volume). Un exemple poignant de la participation active des populations à la gestion des aires protégées est donné par Shalukoma (ce volume) qui montre qu'en république démocratique du Congo, les activités de chasse et de lutte contre le braconnage permettent d'offrir aux jeunes Pygmées un emploi. La connaissance du milieu ne signifie pas, pour autant, une utilisation raisonnée de celui-ci car comme le souligne Compagnon (2000) il ne faut pas « ... céder à l'illusion naïve de communautés disposant de méthodes « traditionnelles » de gestion favorisant, comme par miracle, le renouvellement de la ressource et son utilisation durable, ... » (Compagnon, 2000, p. 30). Il est donc bien question de participation, c'est-à-dire un accompagnement des populations grâce à un faisceau d'acteurs pour une cogestion des ressources naturelles.

La situation de la biodiversité, comme celle des paysages « naturels », est précaire en Afrique. La très forte convergence des communications au séminaire de Parakou sur la question de la participation des populations à la gestion du milieu naturel, témoigne d'une tendance très nette fondée sur l'approche participative de la conservation ; les aires protégées d'Afrique ne pourront survivre sans cela. A une échelle plus globale, l'avenir de ces aires protégées passe aussi par leur intégration aux légitimes plans de développement des États africains ; la présence de l'État est requise dans la conservation. Ainsi la protection classique ne doit pas être abandonnée sous prétexte

que ses résultats sont insuffisants. « Il faut la conforter, puis aller au-delà. » (Benoit, p. 86, *in* Rodary *et al.*, 2003). La sauvegarde de la biodiversité passe aussi par l'intégration des logiques de conservation au sein des projets de développement « classiques ». En effet, comme le fait remarquer Müller (1998), «un espace qui nourrit une communauté est entretenu comme tel. S'il nourrit l'État, l'enjeu devient de l'exploiter en fraude, sauf si l'État redistribue ou joue un rôle reconnu et efficace». La conservation de la faune, le développement de l'écotourisme et d'autres projets peuvent être exploités au profit des populations riveraines des aires protégées comme le montrent Galat-Luong et Galat (ce volume), et Diobate au Sénégal, Hounkpe (ce volume) et Tchamie (ce volume) au Togo et par El Hadj Issa (ce volume) au Bénin. On continuera à voter des lois et règlements, mais nous sommes aujourd'hui arrivés à la conclusion qu'il vaut mieux de promouvoir un contrôle social de l'environnement par l'adhésion volontaire des populations aux objectifs de protection des ressources naturelles des aires protégées. C'est dans l'optique d'aller vers cette nouvelle forme d'approche environnementaliste que Tchamie (1994) dans son étude explore de nouvelles pistes qui devraient permettre une répartition de rôles entre les populations et l'État. La notion classique fondée sur le maintien en l'état des ressources biologiques des aires protégées, déconnectées de leur environnement social, culturel, économique et religieux, fait place à la notion de gestion d'un ensemble écologique dont l'homme n'est plus exclu. La religion traditionnelle, loin de constituer un obstacle à la protection et la gestion du milieu naturel serait au contraire un garant de la pérennité de la biodiversité de ces écosystèmes protégés. La forêt sacrée assure à la fois des fonctions religieuse, sociale, économique et écologique. Dans le nord du Niger une expérience de protection ou de réintroduction de la faune sauvage a donné des résultats positifs grâce aux projets. Mais la préservation de la faune ne devra pas être conçue uniquement du point de vue de la science occidentale, mais aussi celui de la culture de la faune préexistante. Il serait donc difficile conclut Tubiana (ce volume), de protéger l'une sans conserver l'autre.

Bibliographie

- AUBREVILLE A., 1937 – Les forêts du Dahomey et du Togo. *Bull. Comité d'études historiques et scientifiques de l'A.O.F.*, 20 : 1-112
- BARRIERE O., BARRIERE C., 1997 – Le foncier-environnemental. Fondement juridico-institutionnel pour une gestion des ressources naturelles au Sahel. *Études FAO Législation* 60, Rome, 124 p.

BENOIT M., 1999 – « Peuplement, violence endémique et rémanence de l'espace sauvage en Afrique de l'Ouest. Le no man's land du W du Niger », *Espace, population et sociétés*, 1 : 29-52

COMPAGNON D., CONSTANTIN F., 2000 – *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala/Ifra, Paris, Nairobi, 494 p.

DIOBATE B., ce volume – « Implication des populations dans la gestion du parc national du Delta de Saloum au Sénégal », résumé, *In FOURNIER A., SINSIN B. MENSAH G. A. (éd.)*

EL HADJ ISSA A., OUEDRAOGO P., AMADOU B. A., ce volume – « Les organisations villageoises de gestion des ressources naturelles dans la réserve de biosphère transfrontière du W au Bénin ». *In FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G. A. (éd.)*

FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G.A., 2007 – *Quelles aires protégées pour l'Afrique de l'Ouest ? Concilier conservation de la biodiversité et développement*, Paris, IRD, coll. Colloques et séminaires, CD-ROM

FOURY P., 1948 – Principes de sylviculture tropicale. *Bois et Forêts es Tropiques*, 7

GALAT-LUONG A., GALAT G., ce volume – « Proximité des aires protégées et perception du tourisme et de l'exploitation de la faune par les populations résidentes ». *In FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G. A. (éd.)*

HOUNKPE K., ce volume – « Recherche de solutions à la suite des conflits autour des aires protégées au Togo », résumé. *In FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G. A. (éd.)*

JEAN B., 1995– Décentralisation et gestion forestière. *Le Flamboyant*, 34 : 26-27

KPERA G. N., SINSIN B., MENSAH G. A., ce volume – « Mesures de conservation endogènes de la faune sauvage : cas des crocodiles du Bénin ». *In FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G. A. (éd.)*

MAHAMAN S., ce volume – « L'ONG "Alliance Niger Nature" et la gestion participative des aires protégées au Niger. Parc national du W et réserve nationale naturelle de l'Air et du Ténére », résumé. *In FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G. A. (éd.)*

MAMA A., SINSIN B., ce volume – « Les éléphants d'Alfakoara au Bénin. Cohabitation avec les populations rurales riveraines de la Djona », résumé. *In FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G. A. (éd.)*

MÜLLER, D. 1998 – Deuxièmes rencontres dynamiques sociales et environnement « pour un dialogue entre chercheurs, opérateurs et bailleurs de fonds », *Le Flamboyant* n° 48 : 29-30

RODARY E., CASTELLANET CH., ROSSI G., 2003 – *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?* Gret-Karthala, Paris, 306 p.

SALASSI D., 1995– *Les problèmes de la contiguïté des aires protégées avec les zones agricoles au Togo : crise d'espace ou crise d'aménagement ? (exemple de la région de Faza)*. Mémoire de Maîtrise, université du Bénin, Lomé, 136 p.

SINSIN B., DJODJOUWIN L., ce volume – « Potentiel écotouristique dans les aires protégées en République du Bénin : les sites d'Agbassa, des monts Kouffé et du mont Soubakpérou », résumé. *In FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G. A. (éd.)*

SOURNIA G. (éd.), 1998 – *Les aires protégées d'Afrique francophone*, ACCT/JP. De Monza, Paris, 272 p.

SOURNIA G., 1990 – Les aires de conservation en Afrique francophone : aujourd'hui et demain. Espaces à protéger ou espaces à partager ? *Cahiers d'Outre-Mer*, 42 (172) : 451-463

TCHAMIE T. T. K., 1994 – Enseignements à tirer de l'hostilité des populations à l'égard des aires protégées au Togo. *Unasyva*, 176- (45) : 22-27.

TCHAMIE T. T. K., ce volume – « Quelques axes de réflexion sur la gestion participative des aires protégées pour une meilleure conservation de la biodiversité au Togo », résumé. In FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G. A. (éd.)

The participation of local residents in the management of natural resources

History of the creation of protected areas
in West Africa and recent developments
in conservation

Franck Giazzi, environmental geographer

Thiou Tanzidani Komlan Tchamie, geographer

The creation of protected areas in Africa as everywhere else is an issue whose origins can be traced to the very roots of the philosophy behind the creation of national parks and is also related to the fundamental issue of their function. In fact, the modern idea of the “national park” dates back to 1870 in the United States. It was in 1872 that Yellowstone was declared a national park in the State of Wyoming in America. After this, many countries followed the example of the Americans in preserving certain portions of their territory for their natural beauty, flora, fauna, geology, geomorphology, etc. The legal concept of protected areas was introduced in French West Africa with the decree of March 10, 1925, that set up refuge parks; the decree of April 16, 1926 by the Governor-General created 15 national parks. It was this decree that drew up certain conditions concerning the regulation of hunting and created refuge parks in French West Africa. In 1933, the Conference of London for the protection of flora and fauna encouraged the creation of national parks and reserves. It was mainly during the period between the two world wars that the colonial powers set up national parks and reserves in the territories of their colonies. In Togo, for example, a circular of the Governor-General dated February 1st, 1933, stipulated the following : « I have envisioned as an efficient measure to prevent the excessive deforestation of the country, the creation of a vast government forest reserve, that would be released from the precarious woodlands that are vacant and have no owner, clearly defined by law, permanently defined in area and specially protected” (Aubr eville, 1937). These protected areas were to remain, as far as possible, beyond all human contact, penetration and hunting being strictly forbidden (Foury, 1948).

Very rapidly, the large wild animals attracted the interest of a privileged occidental class who saw in them the symbol of wild nature, the incarnation of Eden on earth, the materialization of fantasies related to Nature re-discovered. However, pre-colonial Africa was not a paradise where man and nature lived in harmony. Forms of exploitation up till then judged hardly respectful of the environment were regularly practised, such as bush fires and forest fires. This observation does not call into question today, local knowledge of the rational utilization of limited resources, especially in fragile zones such as the Sahel where for example, herders move (mobility) according to the availability of the pasture-water resource binome, following the codes of rational utilization of the environment. Fire is also regarded differently and today most scientists agree that it is an integral part of the functioning of eco-systems of the savanna and is the main factor in their maintenance.

Land legislation in francophone Africa is based on the decree of February 5, 1938 governing the organization of forestry policy in French territories. This legal text, quite representative of its era, defines the forest and the domain of forestry, safeguards the customary rights of the residents and regulates the exploitation of forest products. However, for local residents, the classification of a forest is always seen as a sort of expropriation by the State. Most of the sites identified for the creation of protected areas in francophone Africa were located in the middle of what were once warriors' no man's lands (Benoit, 1999), however, their imposed protection has provoked hostility on the part of the residents who saw this as a land freeze. Today we still find this defiance with regards to central authority incarnated by the government responsible for conservation in the paper on the protected areas of Togo presented by Houunkpe (these proceedings). The socio-political problems of the 1990s were marked by the systematic invasion of the protected areas of this country as a sign of protest against the government. Popular opinion attaches more importance to wildlife than to vegetation in considering protected areas as refuges for animals. It is not surprising that the exploitation of wildlife is most often a source of conflict between the residents and the government. The right to manage wildlife by traditional societies of hunters and traditional chiefs goes along with the classification, substituted by the hunting permits, that have taken away from the guardians of nature the motivation for protection (Salassi, 1995). This situation is the major cause of the poaching that abounds in the protected areas of West Africa.

Thus, setting up a reserved area must inevitably be achieved through control over land which constitutes the lynchpin of any environmental protection policy, particularly with regards to the classification of forests. The organization of people in spaces and their attitudes towards resources is expressed in terms of norms, rules, processes and institutions. Law emanates from a social group. It is the expression of its social relationships. Law is after all a product, a social fact, characterized by normative arrangements and a hierarchy of constraints (Barrière and Barrière, 1997). In modern, occidental concepts, it is the State which incarnates the collective general interest and not local groups of individuals.

Everywhere in West Africa, governments have developed legal texts to classify protected areas, to limit the practice of hunting, to regulate the practice of bushfires, to define the rangelands for herds, to protect flora and fauna. For example in Togo, with regards to vegetation, Ordinance No. 6 of March 15, 1973 regulates bushfires; with regards to wildlife and hunting, Ordinance No. 4 of January 16, 1968 regulates the protection of wildlife and the practice of hunting; and the Ordinance of March 25, 1984

modifies that of March 13, 1973 and sets up a new range of punishments, damages and fines.

Laws governing the forests are based on the premise that the more the access of rural residents to the biological resources (wildlife and vegetation) of protected areas is restrained, the more the maintenance of forest cover and wild animals can be guaranteed. In most countries of West Africa, biological resources within reserves have been managed more like a government “private garden », which has led Sournia (1990) to state that fenced-off protected areas have become “reserves of food surrounded by hunger”. Forest legislation in francophone Africa, originating from the colonial forest decree, is based on a governmental and centralized concept of the forest and its management which has revealed more or less everywhere in West Africa the limitations of the State (Tchamie, 1994).

However, the traditional forms of total protection of natural resources still exist, often of religious origin, as is the case in Madagascar for the forest (sacred wood) but also for the protection of wildlife as is illustrated by the work of Kpera, Sinsin and Mensah (these proceedings) for the crocodiles of northern Benin. This traditional protection can play an essential role in the maintenance of biodiversity since it is related to refuge zones.

Economic liberalism, a way of saving biodiversity?

The mark of classic conservation was exclusion up to the eighties as the incapacity of the State to efficiently manage the conservation of natural resources became increasingly clear. In addition, no compensation was proposed to the residents for the losses brought about by forbidding the use of spaces that were potentially productive. Today, conservationist thinking is supported by economic arguments. Liberal points of view fed by the principle of general participation, both economic and political, appear to be the solution to all the problems of integrated conservation. In fact, there currently exists a fear that conservation will be marginalized with regards to popular centers of interest. The issue here is to know how to reconcile economic and political power while remaining committed to conservation.

The future of biodiversity appears to be related, in contrast to what we might expect in view of its ecological foundations, to a rationale that is economic and seems to be the best way to guarantee the effective implication of all actors ; we are thinking first of all of the local residents. In this new approach to conservation, it was the commercial dimension of natural resources which stood out. This economic valuation of biodiversity presents a double interest (Rodary *et al.*, 2003) : it makes it possible, first of all, to free ourselves from the authoritarianism of the State which, as has been shown, can be contested, by privatizing to a certain extent the management of resources; secondly it creates a commercial interest in conservation. Consequently, it is a dynamic that has emerged directly from neo-liberal ideology (of the nineties) for which the profit motive is a determining factor in all social transformation (Rodary *et al.*, 2003). “In Africa, natural resources are above all a factor in economic development as much as a conservatory for the planet”. (Compagnon, 2000, pp. 34-35). In general, there are four main fields in the economy of conservation: the exploitation of forests, ecotourism, biological prospection and the utilization of non-domestic animals. Cases

of the commercial exploitation of these resources are multiple, and an example is provided in the paper by Galat-Luong and Galat (these proceedings) concerning the possibility of raising game (bushbuck, red-flanked duiker, roan antelope,...) in southeastern Senegal and thus to contribute at the same time to the development of visual tourism. Mama and Sinsin (these proceedings) also raise the case of the elephants of Alfakoara (Benin) that constitute a natural resource that is from now on exploitable thanks to the seasonal tourist industry set up by the Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (Avigref). Another example is given in the paper by Sinsin and Djodjouwin (these proceedings) who present the advantages and constraints of ecotourism development for the protected sites of Agbassa, Mount Kouffe and Mount Soubakpérou in Benin.

The economic returns on experience cannot be calculated since these initiatives are recent, but it can be supposed that it is difficult for these operations to be profitable. In the area of visual tourism, the examples tend to show that only a few countries manage to make profits that are acceptable (Kenya, South Africa), given that, in these specific cases, the benefits for the local residents are marginal. Conservation that is developed according to a purely economic rationale, without a political structure of regulation, appears thus to be more ideological than practical, according to authors such as Rodary *et al.* (2003). This proposition can be nuanced by emphasizing that the participative management of natural resources for economic reasons constitutes a stake that can mobilize residents in search of a plan of action. Complementarity with other activities is necessary. It is thus without a doubt through the multiplicity of community micro-activities at the local scale of village lands that a progressive equilibrium will be reached between conservation and development.

The participative approach to the management of the resources of protected areas proceeds through a transfer of power to riverain peoples

The participation of local residents in the management of natural resources is a central theme of conservation as is attested by the large number of papers on this issue during the seminar (photo 1). Is it not time to recognize the legitimacy of the management of natural resources by communities of users whose roots in the territory date back for generations? It is an admitted fact as it constitutes a powerful theme among conservationists. Territorial roots are in fact a complex reality as they concern a space in transformation, in particular in the periphery of protected areas (pioneer fronts) where local and migrant peoples mix.

Participative conservation implies that the legitimacy of communities to manage natural environments be recognized. The responsibility of managing the resources of protected areas should be transferred to local residents. To make this transfer effective, decentralization laws should delegate to communities this "property" or the "management rights" to the entire communal space and its natural resources and thus notably to the forest domain that is called protected (Jean, 1995). In West Africa, Galat-Luong and Galat (these proceedings) observe that "The management and exploitation of wildlife, which were once the responsibility of local traditional

institutions, are today the responsibility of central governments”. They continue in these terms, “Once located in the bush which was the place for the infinite renewal of natural resources, wildlife are now limited to protected areas, delimited according to foreign concepts during their creation and used today essentially for the benefit of tourists from elsewhere. What vision do the local residents have of these changes?”

The process of decentralization in West Africa is thus a favorable context, but it will generate new local controls over the resource. We should pay attention to possible transfers between an illicit use of firewood, for example, and its normalization through taxes set up by communes interested in balancing their budgets. An identical outcome can be observed with local communities (groups of villagers and herders) who see in these beginnings of liberalism the opportunity to improve their living conditions. Decentralization and local participation do not mean a disengagement of the State, which must, without returning to the authoritarianism of the past, maintain its regulatory role. Still very present but committed to a new management policy, the national parks department of Senegal deliberately chose to involve the local residents in the management of resources; an example is provided by Diobate (these proceedings) for the national park of the Saloum delta. The paper presented by Tchamie (these proceedings) also illustrates the initiative of the State in the setting up of a policy of participative management in the protected areas of Togo. The management of natural resources and the organization of territories in general is not a matter for a few actors but relies on interventions at several levels such as the grassroots communities, the decentralized governments, the State and the many actors involved in development and conservation (national and international NGOs). These actors play a role in the organization of the local residents, as shown by El Hadj Issa, Ouedraogo and Amadou (these proceedings) in characterizing the forms of peasant organizations in the Biosphere of W in Benin. The national NGOs also represent omnipresent actors, as shown by the paper by Saidou (these proceedings) concerning the interventions of the NGO Alliance Niger, with regards to participative management in park W and in the Aïr-Ténéré Nature Reserve in Niger.

In this network of actors in conservation and development, grassroots communities represent the essential link in what we might call today sustainable management of the natural environment. The recent and more or less systematic reference to local residents in conservation, and also in development, should not be just a highlighting device to persuade funders, sensitive to this new social reality, within the framework of programme financing. The participation of the local residents should be effective during the course of the projects. It is on the basis of local knowledge, the perception of peasants of their environment, associated with a scientific approach, that it is possible to develop a principle of co-management, founded on convergent knowledge. What other approach could be considered? The initiative should be systematized in as much as each group possesses a great deal of knowledge on the environment that is accompanied by socio-cultural practices described more or less everywhere in West Africa. They offer examples of protection of certain animal species. Thus, Kpera, Sinsin and Mensah (these proceedings) show that in northern Benin, certain ethnic groups consider the crocodile a divinity while others, who do not venerate it, have crocodile totems that forbid the consumption of its flesh. The importance of the wild animal is also present in the culture of the Teda-Daza of northern Niger as shown by Tubiana (these proceedings). A poignant example of the active participation of the local residents in the management of protected areas is given by Shalukoma (these proceedings) who shows that in the Democratic Republic of Congo, hunting and the control of poaching make it possible to create employment for young pygmies.

However, their knowledge of the environment does not mean that they practise a reasoned utilization of it since, as emphasized by Compagnon, we should not “...surrender to the naïve illusion that communities who practise ‘traditonal’ methods of management, favor, as if by a miracle, the renewal of the resource and its sustainable utilization...” (Compagnon, 2000, p. 30). It is thus really a question of participation, that is to say, accompanying local residents with the aid of a body of actors for the co-gestion of natural resources.



Photograph 1: Participation of the local residents in Cameroon (picture Paul Noupa)

The situation of biodiversity, as that of “natural” landscapes, is precarious in Africa. The large number of papers at the Parakou seminar on the issue of the participation of local residents in the management of the natural environment is a clear witness of a new trend founded on the participative approach to conservation; the protected areas of Africa could not survive without it. On a more global scale, the future of these protected areas can also be ensured by integrating them into the legitimate development plans of African governments; the presence of the State is required in conservation. Thus, classic protection should not be abandoned on the pretext that its results are insufficient. “It should be supported, but we should go beyond that.” (Benoit, p. 86, in Rodary *et al.*, 2003). The safeguarding of biodiversity is also achieved by the integration of a conservation rationale within “classic” development projects. In effect, as Müller remarks (1998), a “space that feeds a community is cared for as such. If it feeds the State, the stakes become its fraudulent exploitation, except if the State redistributes its revenues or plays a recognized and efficient role”. The conservation of wildlife, the development of ecotourism and other projects can be exploited for the benefit of riverain residents of protected areas as shown by Galat-Luong et Galat (these proceedings), and Diobate (these proceedings) in Senegal,

Houkpe (these proceedings) and Tchamie (these proceedings) in Togo and by Issa, Ouedraogo and Amadou (these proceedings) in Benin. We will continue to vote for laws and regulations, but it should be recognized that we have sometimes come to the conclusion that it is just as good to promote social control of the environment by the voluntary support by local residents of the objectives of protection of the natural resources of protected areas. It is in this perspective of developing a new form of environmentalist approach that Tchamie (these proceedings) in his study explores new ideas that should make it possible to distribute roles among the local residents and the State. The classic idea founded on the maintenance of the biological resources of protected areas in their original condition, disconnected from their social, cultural, economic and religious environment, has given way to the notion of the management of an ecological whole from which people are not excluded. Traditional religions, far from being an obstacle to the protection and the management of the natural environment, would on the contrary guarantee the perennial biodiversity of these protected ecosystems. The sacred forest has religious, social, economic and ecological functions all at the same time. In northern Niger, the experience of protection and the reintroduction of wildlife have produced positive results as a result of projects. However, the preservation of wildlife should not be conceived uniquely from the point of view of occidental science, but also from that of the pre-existing culture of wildlife. It would thus be difficult, concludes Tubiana (these proceedings), to protect one without conserving the other.

Bibliography

AUBREVILLE A., 1937 – Les forêts du Dahomey et du Togo. *Bull. Comité d'études historiques et scientifiques de l'A.O.F.*, 20 : 1-112

BARRIERE O., BARRIERE C., 1997 – Le foncier-environnemental. Fondement juridico-institutionnel pour une gestion des ressources naturelles au Sahel. *Études FAO Législation* 60, Rome, 123 p.

BENOIT M., 1999 – « *Peuplement, violence endémique et rémanence de l'espace sauvage en Afrique de l'Ouest. Le no man's land du W du Niger* », *Espace, population et sociétés*, 1, : 29-52

COMPAGNON D., CONSTANTIN F., 2000 – *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala/IFRA, Paris, Nairobi, 494 p.

DIOBATE B., ce volume – « *Implication des populations dans la gestion du parc national du Delta de Saloum au Sénégal* », résumé, in FOURNIER A. SINSIN B. MENSAH GA (éd.)

EL HADJ ISSA A., OUEDRAOGO P., AMADOU B. A., ce volume – « Les organisations villageoises de gestion des ressources naturelles dans la réserve de biosphère transfrontière du W au Bénin », in FOURNIER A. SINSIN B. MENSAH GA (éd.)

FOURNIER A., SINSIN B., MENSAH G.A., 2007 – *Quelles aires protégées pour l'Afrique de l'Ouest ? Concilier conservation de la biodiversité et développement*, Paris, IRD, coll. Colloques et séminaires, CD-ROM

FOURY P., 1948 – Principes de sylviculture tropicale. *Bois et Forêts es Tropiques*, 7

GALAT-LUONG A., GALAT G., ce volume – « Proximité des aires protégées et perception du tourisme et de l'exploitation de la faune par les populations résidentes », in FOURNIER A. SINSIN B. MENSAH GA (éd.)

HOUNKPE K., ce volume – « Recherche de solutions à la suite des conflits autour des aires protégées au Togo », résumé, in FOURNIER A. SINSIN B. MENSAH GA (éd.)

JEAN B., 1995– Décentralisation et gestion forestière. *Le Flamboyant*, 34 : 26-27

KPERA G. N., SINSIN B., MENSAH G. A., ce volume – « Mesures de conservation endogènes de la faune sauvage : cas des crocodiles du Bénin », in FOURNIER A. SINSIN B. MENSAH GA (éd.)

MAHAMAN S., ce volume – « L'ONG "Alliance Niger Nature" et la gestion participative des aires protégées au Niger. Parc National du W et Réserve Nationale Naturelle de l'Aïr et du Ténéré », résumé, in FOURNIER A. SINSIN B. MENSAH GA (éd.)

MAMA A., SINSIN B., ce volume – « Les éléphants d'Alfakoara au Bénin. Cohabitation avec les populations rurales riveraines de la Djona », in FOURNIER A. SINSIN B. MENSAH GA (éd.)

MÜLLER, D. 1998 – Deuxièmes rencontres dynamiques sociales et environnement « pour un dialogue entre chercheurs, opérateurs et bailleurs de fonds », *Le Flamboyant* n° 48 : 29-30

RODARY E., CASTELLANET CH., ROSSI G., 2003 – *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?* GRET/Karthala, Paris, 305 p.

SALASSI D, 199 5– *Les problèmes de la contiguïté des aires protégées avec les zones agricoles au Togo : crise d'espace ou crise d'aménagement ? (exemple de la région de Fazaou)*. Mémoire de Maîtrise, Université du Bénin, Lomé, 136 p.

SINSIN B., DJODJOUWIN L., ce volume – « Potentiel écotouristique dans les aires protégées en République du Bénin : les sites d'Agbassa, des monts Kouffé et du mont Soubakpérou », résumé, in FOURNIER A. SINSIN B. MENSAH GA (éd.)

SOURNIA G. (éd.), 1998 – *Les aires protégées d'Afrique francophone*, ACCT/JP. De Monza, Paris, 272 p.

SOURNIA G., 1990 – Les aires de conservation en Afrique francophone : aujourd'hui et demain. Espaces à protéger ou espaces à partager ? *Cahiers d'Outre-Mer*, 42 (172) : 451-463

TCHAMIE T. T. K, 1994 – Enseignements à tirer de l'hostilité des populations à l'égard des aires protégées au Togo. *Unasylya* n°176, vol. 45 : 22-27.

TCHAMIE T. T. K, ce volume – « Quelques axes de réflexion sur la gestion participative des aires protégées pour une meilleure conservation de la biodiversité au Togo », résumé, in FOURNIER A. SINSIN B. MENSAH GA (éd.)

Ouvrage issu du séminaire de Parakou (Bénin), 14-19 avril 2003,
organisé avec le soutien du gouvernement du Bénin, de l'Unesco, de la FAO, de l'IRD,
de la région Centre (France) et de la Banque mondiale

Quelles aires protégées pour l'Afrique de l'Ouest ?

Conservation de la biodiversité
et développement

Éditeurs scientifiques
Anne Fournier, Brice Sinsin et Guy Apollinaire Mensah

IRD Éditions
INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

collection Colloques et séminaires

Paris, 2007

Secrétariat et mise en forme du texte

Nathalie Claudé
Neza Penet
Anne Mouvet
Catherine Noll-Colletaz
Carole Marie

Traduction

Deborah Taylor

Reprise des illustrations

Christine Chauviat

Fabrication

Catherine Plasse

Maquette de couverture

Michelle Saint-Léger

Photo de couverture

© Julien Marchais, programme Enfants et éléphants d'Afrique – Des éléphants et des hommes « Groupe d'enfants de Boromo en classe Nature, réserve naturelle des Deux Balés, Burkina Faso »

Photo page 2 de couverture

© IRD / Jean-Jacques Lemasson – Sénégal. Vol de Sarcelles d'été (Famille: Anatidés, *Annas querquedula*). Première zone humide d'importance au sud du sahara, le parc national des Oiseaux du Djoudj (12 000 ha) est essentiel pour l'hivernage des migrateurs d'Europe du Nord et d'Afrique de l'Ouest (environ 3 millions d'oiseaux transitent, plus de 400 espèces dénombrées). Classé au patrimoine mondial de l'Unesco (1971) le parc national des Oiseaux du Djoudj compte parmi les premiers parcs ornithologiques du monde.

La loi du 1er juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1er de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD, 2007

ISSN : 0767-2896

ISBN : 978-2-7099-1634-9