

MONDES EN DÉVELOPPEMENT

VOLUME 35 - 2007/2 - n°138

REGARDS CROISÉS SUR LES AIRES PROTÉGÉES MARINES ET TERRESTRES

Coordination : **Géraldine FROGER et Florence GALLETTI**
C3ED UMR IRD/UVSQ n°063
Université de Versailles-Saint-Quentin-en Yvelines

Introduction	7
Géraldine Froger et Florence Galletti	
▪ Aires protégées des périphéries sud-américaines : entre réserves stratégiques et valorisation patrimoniale	11
Didier Ramousse et Élodie Salin	
▪ Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ?	27
Christian Chaboud et Florence Galletti	
▪ L'administration des aires marines protégées en Afrique de l'Ouest	43
François Féral	
▪ Les droits d'usage territoriaux, de la reconnaissance formelle à la garantie juridique. Le cas des aires marines protégées ouest-africaines	61
Bertrand Cazalet	
▪ La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ?	77
Jean Boncœur, Jean-François Noël, Agnès Sabourin, Jessy Tsang King Sang	

VARIA

▪ Microfinance et gouvernance : réflexions pour une régulation articulée entre secteurs public et privé	93
Marc Labie	
▪ Vulnérabilité et gestion des risques : potentialités et limites de la microfinance. L'exemple de l'Inde du Sud	103
Jane Palier et Benoît Prévost	

Notes et documents

▪ Après l'année internationale du microcrédit, le prix Nobel... de la Paix pour Mohamad Yunus et la Grameen Bank	119
Sylvain Zeghni	
RÉSUMÉS – SUMMARIES	123

Introduction

Géraldine FROGER et Florence GALLETTI¹

Depuis quelques décennies, le nombre d'aires protégées a augmenté à l'échelon mondial et dépasse aujourd'hui 100 000 sites. La superficie totale est passée de 3 millions de km² en 1970 à plus de 18 millions dans les années 2000 (UNEP/CBD/SBSTTA, 2003). On estime que les aires protégées terrestres, occupant 17 millions de km², couvrent plus de 11% de la superficie émergée de la terre². Les données sur les aires protégées marines sont limitées mais elles indiquent que si les océans couvrent 70% de la superficie du globe, à peine 0,6% du milieu marin est officiellement protégé (5 127 aires protégées marines recensées en 2005).

L'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) définit l'aire protégée comme *"une portion de terre ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et aménagée par des moyens efficaces, juridiques ou autres"* (Kelleher, 1999, xvii et xviii), et l'aire marine protégée comme *"tout espace intertidal³ ou infratidal⁴ ainsi que ses eaux sous-jacentes, sa flore, sa faune, et ses ressources historiques et culturelles que la loi ou d'autres moyens efficaces ont mis en réserve pour protéger en tout ou en partie le milieu ainsi délimité"* (Ibid., xi). Une aire marine protégée inclut le milieu marin, mais peut comprendre des îles, des portions d'aires terrestres côtières, ou des portions de littoral remontant jusque sur les bassins versants. Les niveaux de protection d'une aire marine dépendent de la nature et du contenu de l'arsenal législatif et réglementaire édicté et mis en application pour protéger la zone et limiter ou interdire les activités humaines ; les prescriptions varient ainsi, de la limitation de la pêche, à l'interdiction stricte de toute forme d'utilisation ou de

¹ C3ED, UMR n°063 UVSQ-IRD, geraldine.froger@c3ed.uvsq.fr, florence.galletti@ird.fr

² L'Europe, qui abrite 43 000 aires protégées, se trouve en tête si l'on considère le nombre d'aires protégées répertoriées. En seconde position, l'Eurasie du Nord qui en compte 18 000, suivie de l'Amérique du Nord (13 000) et de l'Australie (près de 9 000). Le Pacifique est la région qui compte le moins d'aires protégées (320). L'Afrique australe et orientale en comptent 4 390 et l'Afrique centrale et occidentale, 2 600. Cependant, proportionnellement, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud détiennent les plus vastes aires protégées, avec une couverture représentant 25% de la superficie de chaque région. L'Amérique du Nord protège un peu plus de 18% de sa superficie et l'Europe, 13%. Les aires protégées s'étalent sur 14,5% de la surface terrestre de l'Afrique australe et orientale ; elles recouvrent près de 9% de celle de l'Afrique centrale et occidentale. Le Pacifique a une couverture en matière d'aires protégées représentant 2% de la surface terrestre. Pour des données complémentaires et l'évolution de l'état des aires protégées, voir la *Liste des Nations unies des aires protégées 2003*, <http://www.unep.org/PDF/Un-list-protected-areas.pdf> et UNEP/CBD/SBSTTA (2003).

³ Intertidal désigne la zone côtière entre la basse mer moyenne et la pleine mer moyenne, espace alternativement couvert et découvert par les marées.

⁴ Infratidal désigne un substrat continuellement immergé.

prélèvement (notion de "zone sans prélèvement"), voire à la restriction ou à l'interdiction de circuler à l'intérieur de l'aire marine protégée.

Les aires protégées sont instituées à différentes fins, pour la recherche scientifique, la protection d'une espace sauvage, la préservation de la diversité biologique, le maintien des services écologiques, la protection de caractéristiques (naturelles, culturelles et spirituelles) particulières, le tourisme et les loisirs, le développement économique et social au niveau local, l'éducation, l'utilisation durable des ressources d'écosystèmes naturels, etc.

Face à la diversité des appellations, des objectifs et des méthodes de gestion des aires protégées usités par les États, l'UICN a conçu, en 1978, un système de dix catégories-types de formes de gestion, inspiré des multiples expériences tentées à l'échelle mondiale. Cette classification des aires protégées, révisée en 1994, a été réduite à six catégories⁵, en fonction des objectifs de gestion suivants :

- pour la science ou la protection de la nature et des ressources sauvages (réserve naturelle intégrale/zone de nature sauvage) ;
- pour la protection des écosystèmes et à des fins récréatives (parc national) ;
- pour la conservation des particularités naturelles (monument naturel) ;
- pour la conservation par l'aménagement (aire aménagée pour l'habitat et les espèces) ;
- pour la conservation des paysages terrestres ou marins et les loisirs (paysage terrestre ou marin protégé) ;
- pour l'utilisation durable des écosystèmes naturels (aire protégée de ressources naturelles aménagée).

Historiquement, le concept "moderne" d'aire protégée a été associé au 19^{ème} siècle à la création, par les gouvernements, d'aires protégées souvent considérées comme des parcs nationaux⁶. Ces sites étaient perçus et gérés comme des "espaces naturels sauvages", à l'abri d'impacts anthropiques importants, où la présence des êtres humains se limitait à celle des visiteurs. En Afrique et en Asie, les puissances coloniales ont créé des aires protégées qui étaient des réserves de chasse ou des parcs nationaux et dont l'accès était limité, en particulier pour les populations autochtones. Selon Rodary et *al.* (2003, 17), *"ceci a eu pour corollaire d'opposer le secteur de la conservation au reste de la population. En ce sens, la conservation dans sa forme paradigmatique centrée sur l'aire protégée n'a généralement eu, au cours du 20^{ème} siècle, aucun lien positif ni aucun objectif commun avec le développement. Non pas que les liens entre protection de la nature et les conditions sociales, économiques et politiques soient absents, mais ceux-ci vont généralement prendre la forme d'incidences négatives de la conservation sur le développement...et vice-versa"*. Des études montrant les incidences parfois dramatiques de la conservation spatiale et

⁵ Les catégories de l'UICN fournissent une base de comparaison internationale, malgré les lacunes du système de classement, tant du point de vue de son applicabilité dans la pratique que de sa précision lorsqu'il est appliqué à différentes analyses régionales et internationales (UNEP/CBD/SBSTTA, 2003).

⁶ Le premier parc de l'ère moderne, le Parc national de Yellowstone, est créé aux États-Unis en 1872.

étatique sur les populations locales se sont multipliées à partir des années 1970. La formalisation du lien entre conservation et développement, initiée en 1974 avec la création du concept de réserve de biosphère⁸ par l'Unesco dans le cadre du programme MAB (*Man and Biosphere*), reprise ensuite par les organismes internationaux de conservation, s'est généralisée à partir des années 1980 avec la participation des populations locales à la gestion des ressources naturelles : *"la conservation comme action politique ne devait plus s'effectuer en dehors des espaces humanisés, mais au contraire au sein même de ces espaces"* (Ibid., 34), d'où le passage de la "conservation excluante" à la "conservation intégrée"⁹, actuellement en cours. Dans le cadre d'aires marines protégées, Weigel et Sarr (2002) montrent que les processus de création et les systèmes de gestion ont été au départ basés sur des critères bioécologiques et une démarche centralisée protectionniste. Depuis les années 1980, une évolution s'est opérée avec la prise en compte des aspects socio-économiques et de l'émergence des concepts de démarche participative, de gestion communautaire, de partenariat, de coopération, de gouvernance adaptée. Les aires marines protégées ne sont plus uniquement vues comme des outils d'exclusion, mais peuvent être des outils de gestion des activités économiques avec une logique de résolution des conflits d'usage et la volonté d'assurer une compatibilité entre conservation et développement.

Si on assiste à une multiplication de ces expériences de "conservation intégrée", tant dans le domaine terrestre que maritime, les exemples que l'on peut qualifier de réellement intégrés restent relativement rares et marginaux par rapport à des formes plus classiques que sont les parcs ou les réserves. Ce contexte général est au cœur du numéro de *Mondes en Développement* consacré aux "Regards croisés sur les aires protégées marines et terrestres" (regards croisés de disciplines : économie, droit, géographie ; regards croisés entre les aires marines et terrestres). Quelles sont les analyses de la "conservation intégrée" sous-jacentes à la création et à la gestion des aires protégées ? **Didier Ramousse** et **Élodie Salin** reviennent sur deux exemples d'aires protégées en Amérique du Sud, le premier relevant d'une approche en termes d'écosystèmes à conserver (protection à finalité d'exploitation différée dans le temps) dans un contexte de mondialisation, le second privilégiant l'identification à un terroir dans une

⁷ Rodary et al. (2003) citent le célèbre ouvrage de Turnbull de 1972 qui relate la destruction des Iks, survenue après que l'État ougandais eut créé un parc national sur leurs zones de chasse en leur imposant de se sédentariser et de pratiquer l'agriculture.

⁸ *"Ce sont des espaces réglementés basés sur une séquence spatiale d'au moins trois niveaux de protection qui ont eu, dès leur origine, vocation à relier les besoins de conservation, les impératifs de développement et une fonction logistique de coopération internationale"* (Ibid., 32).

⁹ *"Entendue non pas comme un processus d'appropriation de l'espace mais comme un mouvement d'imbrication entre la conservation sectorielle et les autres formes d'exploitation des ressources naturelles. Ce qui est recherché est un dépassement de l'opposition spatiale entre les pratiques de mise en valeur (agriculture, exploitation forestière, etc.) et la préservation des ressources sauvages, alors que, dans le modèle du parc, cette opposition impliquait que les modes d'usage de l'une s'inscrivent de manière interstitielle et conflictuelle dans l'espace de l'autre"* (Ibid., 35-36).

logique de valorisation patrimoniale et territoriale. Quelles sont alors la portée et les limites de ces approches ?

Dans un débat plutôt dominé par les aires terrestres, comment replacer les aires marines protégées et quelles sont leurs caractéristiques ? **Christian Chaboud** et **Florence Galletti** démontrent que les aires marines protégées constituent une catégorie particulière de territoires à protéger et à encadrer pour le droit et l'économie. Ils illustrent également les fonctions de conservation et de développement de ces zones marines.

Quelles sont les spécificités des aires marines protégées ? François Féral et Bertrand Cazalet présentent des éléments de réponse dans deux contributions portant sur l'Afrique de l'Ouest. **François Féral** souligne que les principes et les objectifs internationaux sont relayés au niveau national et local par un système de co-administration dans lequel l'État régulateur coopère avec une société civile "importée" (réseaux internationaux de scientifiques, etc.). Quels sont les dispositifs de police administrative et les modes d'administration et de réglementation des zones marines protégées ? Le phénomène d'étatisation de ces espaces coexiste-t-il avec une pluralité d'ordres juridiques traditionnels ? Comment se caractérise le système de droit syncrétique ? **Bertrand Cazalet** s'intéresse aux droits d'usage, formels et informels, dans les pays en développement. Quels sont les effets de la mise en place et du fonctionnement d'une aire marine protégée sur l'exercice des droits d'usage existants ? Les évolutions constatées vont-elles dans le sens de la reconnaissance ou de la formalisation des droits d'usage territoriaux comme supports des capacités de gestion des populations autochtones ?

Du fait de la diversité des objectifs assignés aux aires marines protégées et de leurs caractères parfois contradictoires, les opérations de création de ces aires sont devenues complexes. **Jean Boncoeur**, **Jean-François Noël**, **Agnès Sabourin** et **Jessy Tsang King Sang** développent l'exemple du projet de Parc naturel marin de l'Iroise, en Bretagne, pour illustrer les enjeux qui traversent les aires marines protégées et les formes de gouvernance qui s'affrontent. Cette étude, comme les autres aires présentées, sont suffisamment instructives pour nourrir, y compris dans les pays en développement, des réflexions sur la notion, la réalité et les ambiguïtés de la gouvernance participative.

BIBLIOGRAPHIE

- KELLEHER G. (1999) *Guidelines for Marine Protected Areas*, UICN, Gland (Suisse) et Cambridge (R.-U.).
- RODARY E., CASTELLANET C., ROSSI G. (2003) *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?*, Karthala, Paris.
- UNEP/CBD/SBSTTA (2003) État et tendances des aires protégées, et menaces pour les aires protégées, Document UNEP/CBD/SBTTA/9/5/Rev.1, 31 juillet.
- WEIGEL J.Y, SARR O. (2002) Analyse bibliographique des aires marines protégées, Document de synthèse CONSDEV WP1/02, <http://resed.org/consdev>.

Aires protégées des périphéries sud-américaines : entre réserves stratégiques et valorisation patrimoniale

Didier RAMOUSSE et Élodie SALIN¹

Les tensions entre protection, valorisation et exploitation des ressources naturelles reflètent les ambiguïtés de la notion de développement durable. La volonté de concilier les préoccupations des pouvoirs publics, des partisans de la conservation et des praticiens du développement a donné naissance à une approche consensuelle et réformiste de cette notion. Les ressources naturelles localisées dans les espaces périphériques d'Amérique latine (énergies fossiles, minerais, biodiversité, eau, paysages préservés) peuvent ainsi faire l'objet d'une mise en réserve, dans le cadre de zones protégées ou sous une autre forme, en fonction de divers objectifs. Le "ressourcisme" (*resource conservation*) renvoie à une protection à finalité d'exploitation différée dans le temps (Rodary et *al.*, 2003). Une telle attitude, pourtant fondée sur le principe de conservation, diffère des logiques de valorisation patrimoniale et territoriale qui poursuivent une finalité de protection en veillant à la reproduction économique des sociétés locales sur la base d'une réappropriation matérielle et symbolique de leur patrimoine, aussi bien naturel que culturel.

Face à l'intensification de l'exploitation marchande des ressources naturelles, il est nécessaire de s'interroger sur les modalités et les finalités des processus de patrimonialisation. L'analyse des logiques d'acteurs et l'inscription territoriale des aires protégées peuvent livrer des éléments de réponse. Lors de ces dernières années, les constructions patrimoniales se sont multipliées, sous diverses formes et selon des degrés de protection variables, suivant une tendance qui vise à englober des espaces de plus en plus vastes : réserves de biosphère, systèmes d'aires protégées reliées par des corridors écologiques, paysages culturels élargissant le champ des sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). À la suite des critiques sociales adressées aux partisans d'une préservation stricte, face à la marginalisation des populations locales, de nouvelles formes de gestion concertée sont apparues dans le but de

¹ didier.ramousse@wanadoo.fr (C3ED, UMR IRD/UVSQ n°063)
elodie.salin@univ-lemans.fr (ESO, UMR 6590 CNRS/Université du Maine).

promouvoir un développement économique et social compatible avec la conservation du patrimoine et une utilisation soutenable des ressources naturelles. Au-delà des modalités de gestion des aires protégées, il est donc essentiel de déterminer par qui, pour qui et dans quel but s'opère cette patrimonialisation ?

Dans un premier temps, l'analyse met en évidence que les aires protégées sont apparues en Amérique latine dans un contexte spécifique, à l'origine de caractéristiques particulières. Puis, les enjeux liés à l'expansion des aires protégées sont traités à travers les logiques d'acteurs et l'évolution des modes de gestion, en privilégiant deux études de cas sur une réserve de biosphère et un paysage culturel. Nous proposons une interprétation des dynamiques actuelles en fonction de leur insertion dans le cadre de projets de territoire ou d'une transnationalisation des ressources.

1. LES AIRES PROTÉGÉES EN AMÉRIQUE LATINE : UN CONTEXTE SPÉCIFIQUE

Dans un continent où l'exploitation des ressources naturelles a été assimilée à un "pillage", l'expansion des aires protégées² n'a pas endigué la progression des activités extractives et de la déforestation. D'ailleurs, leur création n'a pas été influencée, à l'origine, par des considérations écologiques : elle résulte surtout de la valeur historique, culturelle ou esthétique qui leur était attribuée, quand elle n'est pas liée à l'affirmation de la souveraineté nationale sur les territoires concernés, comme en Patagonie ou en Amazonie.

Si la Conférence de Rio (1992) a accéléré la prise de conscience environnementale en Amérique latine, certaines caractéristiques des aires protégées latino-américaines conduisent à s'interroger sur leur fonction réelle, dans un contexte où l'essor de la demande mondiale et l'afflux des investissements étrangers se traduisent par une pression accrue sur les ressources naturelles.

L'extension géographique des aires protégées se combine à une définition imprécise et à une application souvent laxiste de la réglementation, pour conférer *de facto* à plusieurs zones de protection des espaces périphériques latino-américains une fonction de réserves stratégiques. Cependant, des évolutions peuvent être mises en évidence depuis la fin du XX^{ème} siècle.

² Les statistiques régionales de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) révèlent que 25% de la surface terrestre bénéficient de mesures de protection dans l'Amérique du Sud hispanique (19% au Brésil), soit la proportion la plus élevée au monde. Plus de 60% du territoire vénézuélien sont ainsi placés sous un régime d'administration spéciale, englobant des réserves hydrauliques et forestières dont la protection peut avoir une finalité d'exploitation différée ("ressourcisme"). Plus de 50% des surfaces protégées ne sont pas incorporées dans la classification UICN, tandis que les catégories de protection stricte et de conservation active sont sous-représentées. Il s'agit souvent de réserves polyvalentes où des activités extractives et productives peuvent se maintenir, voire se développer, au même titre que le tourisme.

1.1 De l'exploitation des ressources naturelles autour d'îlots de protection précaire...

Depuis l'époque de la conquête, l'histoire économique de l'Amérique latine a été ponctuée par une succession de cycles d'exploitation rapide des ressources naturelles. Certains se prolongent et de nouveaux booms spéculatifs liés à l'exploitation des ressources du sous-sol, à l'expansion de la culture du soja, à l'intensification de la pêche et de l'aquaculture ou à l'essor du tourisme, progressent dans les espaces périphériques. Ils constituent une menace pour l'intégrité des patrimoines naturel ou culturel, et le risque de voir se reproduire un scénario connu est réel. Malgré leur extension géographique, les aires protégées latino-américaines constituent des enclaves de protection précaire face à diverses menaces.

En Colombie, où 60% des aires protégées ne sont rattachées à aucune catégorie UICN et ne disposent pas de réglementation relative aux zones tampon, ce vide conceptuel favorise une pression croissante aux abords des parcs nationaux dans les zones mal contrôlées par l'État. Ces enclaves de protection précaire servent de refuge pour des activités illégales : invasions de terres, déforestation, expansion des cultures illicites entretiennent une situation de violence. En 2004, le système de surveillance de l'Office contre la drogue et les délits de l'Organisation des Nations unies (ONU) a recensé plus de 5 000 hectares de cultures de coca dans les parcs de la région Meta-Guaviare et du Nord de la Colombie.

Les zones protégées et les populations indigènes de l'Équateur sont aussi confrontées à la transgression des règles de protection par les compagnies pétrolières dans la partie orientale du pays, où elles opèrent dans le Parc national Yasuni et la Réserve de faune Cuyabeno, après que l'État y ait accordé des concessions au mépris de la législation environnementale et des droits des autochtones (Soria, 2001). Des aires protégées peuvent ainsi être érigées en réserves stratégiques jusqu'à ce que l'État y autorise l'exploitation des ressources naturelles, sans que des formes adaptées de gestion soient toujours mises en œuvre pour limiter les impacts négatifs sur l'environnement et les populations locales.

Dans la mesure où il y a une pression de la demande internationale pour certaines ressources naturelles et pour la consommation touristique de paysages emblématiques, la tentation de les exploiter à des fins commerciales est forte pour des États prisonniers de la dette extérieure et des entreprises transnationales attirées par la possibilité de gains rapides. On peut alors se demander si diverses initiatives impulsées depuis le Nord, comme la zone de libre échange des Amériques (ZLEA) ou le Plan Puebla Panama, ne visent pas à favoriser la prise de contrôle de ressources stratégiques (eau, biodiversité, hydrocarbures, minerais) par des intérêts étrangers.

1.2 ...à l'intégration spatiale de la conservation et du développement dans des réseaux ?

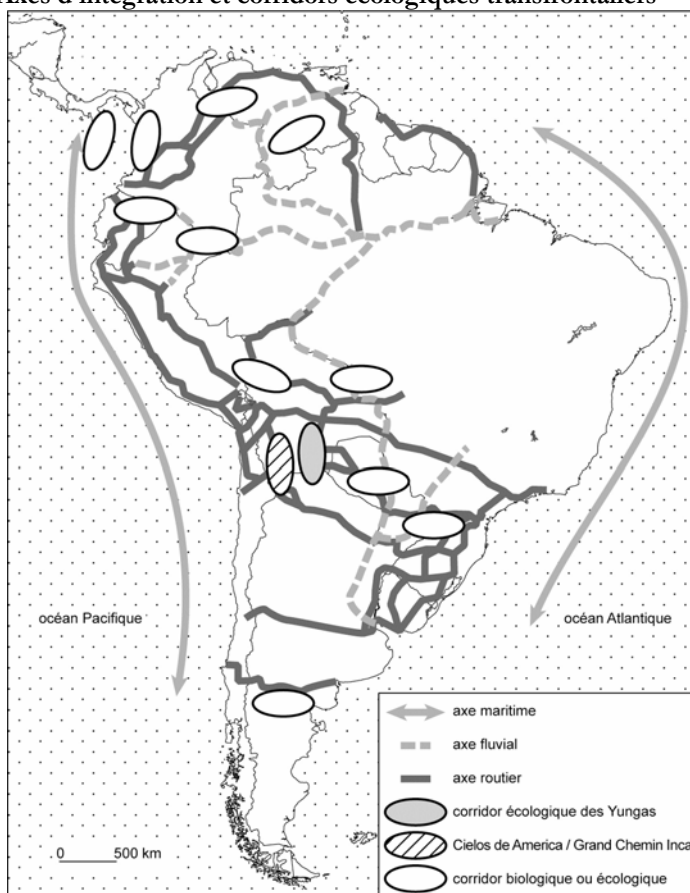
La question environnementale revêt une importance croissante en Amérique latine, en relation avec la prise de conscience des problèmes écologiques qui s'est opérée à plusieurs niveaux. La dénonciation du "pillage de l'Amazonie" a été un des détonateurs de la mobilisation au niveau international. Puis, avec le tournant libéral et la démocratisation des régimes politiques dans la plupart des pays de la région, les organisations non gouvernementales (ONG) ont mis à profit la diminution de l'aide publique au développement pour se substituer aux États défaillants et s'affirmer comme des acteurs clés dans la lutte contre la pauvreté, la défense des droits de l'homme et l'appui aux mouvements indigènes. Au lendemain de la Conférence de Rio, certaines ONG environnementales ont consolidé leur présence en se rapprochant des ONG de développement rural pour combiner protection de l'environnement et lutte contre la pauvreté, alors que le sous-continent devenait une cible prioritaire pour les organisations de conservation de la nature du Nord (Dumoulin, 2006). Les organismes de financement internationaux conditionnent désormais leur aide à la prise en compte du facteur environnemental, tandis que les gouvernements ont intégré cette problématique dans un cadre administratif et législatif.

De nouvelles approches proposent une meilleure articulation des efforts de conservation et de développement à travers la constitution de réseaux d'aires protégées, afin de favoriser une valorisation différenciée des territoires qui s'inscrivent dans une continuité spatiale. Plutôt que d'ériger des enclaves de préservation plus ou moins stricte au milieu de zones livrées à une exploitation mal contrôlée, la tendance actuelle privilégie une protection extensive et graduée en s'appuyant sur des systèmes intégrés d'aires protégées reliées par des corridors écologiques ou par des routes culturelles. Cette vision systémique se décline à différentes échelles : régionale, nationale et transnationale. Plusieurs pays d'Amérique du Sud sont engagés dans la mise en place de systèmes nationaux d'aires protégées rassemblant les acteurs publics, privés ou associatifs, pour parvenir à une meilleure coordination entre conservation et développement. Ces systèmes intégrés sont censés assurer la connexion d'habitats protégés grâce à des couloirs de passage pour les espèces, mais ils impliquent aussi une diversité des degrés de protection et une utilisation différenciée des sols. En 2004, une étude préliminaire de l'UICN évaluait à 84 les projets de corridors biologiques ou écologiques en Amérique du Sud, dont une quinzaine ayant une dimension transfrontalière. On peut également mentionner un projet de Corridor Biologique Mésoaméricain, depuis le Sud du Mexique jusqu'au Panama, et un projet de route culturelle (le Grand Chemin Inca) que l'UNESCO essaye de promouvoir entre six pays andins. Lors du Congrès mondial de la Nature en 2003, l'UICN a invité les États signataires des Conventions sur la diversité biologique et le patrimoine mondial à favoriser

l'inscription des phénomènes naturels et culturels d'importance mondiale comme "routes sérielles du Patrimoine Mondial".

Parallèlement, les États de la région essaient de mettre en place, avec l'appui des organisations régionales, des corridors de communication et de développement dans le cadre du Plan Puebla Panama et du projet d'intégration des infrastructures régionales de l'Amérique du Sud (IIRSA). Or, ces axes d'intégration multimodaux recoupent ou longent la plupart des corridors écologiques et des routes potentiellement touristiques, au milieu de réserves de biodiversité, d'eau, de minerais et d'énergies fossiles. Pour les altermondialistes et les opposants à la ZLEA, ils auront pour principale conséquence de faciliter l'accès aux ressources naturelles convoitées par les transnationales en vue de leur exploitation (carte 1).

Carte 1 : Axes d'intégration et corridors écologiques transfrontaliers



Source : Les auteurs, d'après l'inventaire UICN en Amérique du Sud (2004).

Il est donc nécessaire de s'interroger sur les finalités des systèmes d'aires protégées, dans la mesure où se pose le problème de leur articulation avec les

"projets de territoire" émergents au niveau local. D'un côté, une approche transnationale financée par la coopération bilatérale Nord/Sud et divers organismes internationaux (Banque mondiale, Fonds mondial pour l'environnement, Banque interaméricaine de développement), avec l'appui des grandes ONG conservationnistes (Conservation International, World Wide Fund for Nature, etc.) et de leurs relais locaux, met l'accent sur la protection des écosystèmes dans une perspective qui n'exclut pas des arrière-pensées "ressourcistes" chez certains acteurs. D'un autre côté, une vision émanant du terrain privilégie des objectifs de développement local s'inscrivant dans une logique de valorisation patrimoniale et territoriale, sur la base d'un projet de territoire s'apparentant au modèle français des parcs naturels régionaux³. Les enjeux liés à ces modèles de gestion seront approfondis dans deux études de cas à travers l'analyse des logiques d'acteurs et de leur inscription territoriale, afin de déterminer comment les dynamiques locales interagissent et s'articulent avec les stratégies définies à d'autres échelles.

2. ÉTUDES DE CAS : TRANSNATIONALISATION DES RESSOURCES *VERSUS* PROJET DE TERRITOIRE ?

Les notions de "réserve de biosphère" et de "paysage culturel", imaginées par l'UNESCO, convergent sur certains aspects, même si elles renvoient à des approches différentes de la conservation et du développement.

Lorsque l'idée de réserve de biosphère est apparue, en 1974, dans le cadre du programme *Man and the Biosphere* (MAB), elle a ouvert une voie originale, tant par la flexibilité d'un statut juridique qui permet d'inclure différents types d'aires protégées selon un zonage adapté à chaque situation, que par les solutions recherchées pour promouvoir un développement économique et social compatible avec la conservation de la biodiversité. Quant à la catégorie de paysage culturel, elle a été créée en 1992 en vue d'incorporer à la Liste du Patrimoine mondial, des sites caractérisés par une relation durable des populations avec leur environnement. Cette notion reflète les dynamiques internes d'un territoire fondées sur les interactions homme/nature, à l'origine d'un paysage vivant où s'enracinent les modes de vie et de production traditionnels, ainsi que les croyances et les fêtes qui participent à la formation du patrimoine et de l'identité d'une population.

Dans les deux cas, la reconnaissance d'un territoire comme réserve de biosphère ou paysage culturel doit avoir l'assentiment des représentants de la

³ Les parcs naturels régionaux (PNR) ont été à l'avant-garde du processus de construction de projets de territoire, dès le milieu des années 1970. Leur charte, élaborée de façon concertée dans un cadre intercommunal, traduit la recherche d'un développement soutenable à travers des compromis interinstitutionnels et intersectoriels. Des dynamiques similaires tendent à se mettre en place sur une base intermunicipale dans des zones classées ou des aires protégées d'Amérique latine : Quebrada de Humahuaca et Sierra de Comechingones (Argentine), projet Acca (Chili), etc.

population locale. Leur plan de gestion peut ouvrir la voie à un projet de territoire, à la croisée d'incitations ou d'injonctions internationales, de politiques nationales, d'attentes ou de résistances locales. Toutefois, une telle potentialité est inégalement mise à profit, en fonction du type d'approche qui est privilégié et des rapports de force qui se nouent. La Réserve de biosphère des Yungas, incorporée au corridor écologique des Yungas, et le Paysage culturel de la Quebrada de Humahuaca, incorporé au corridor Cielos de America/Grand Chemin Inca, sont les exemples choisis pour illustrer notre propos (voir la carte 1 pour la localisation des corridors).

2.1 La Réserve de biosphère des Yungas et le corridor écologique des Yungas (Argentine-Bolivie)

La Réserve de biosphère des Yungas (RBY)⁴ qui s'étend sur le versant oriental des Andes, dans les provinces de Salta et Jujuy, constitue depuis l'époque précolombienne une frontière écologique et culturelle entre les populations amérindiennes des hautes terres (*kollas*) et celles des basses terres (*guaranis* et ethnies minoritaires du Chaco). La possibilité de relier la RBY à la Réserve de faune et de flore de Tariquia, du côté bolivien, est à l'origine du projet de corridor écologique des Yungas.

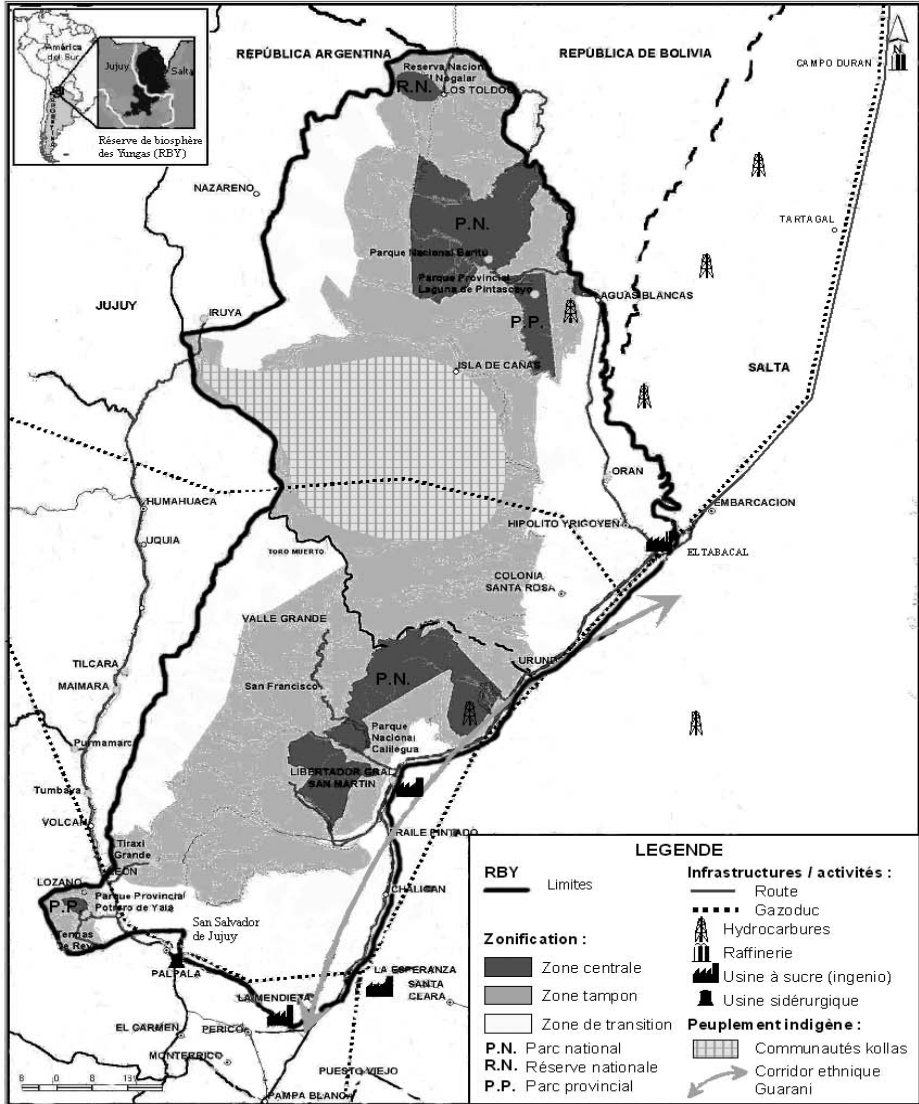
Il s'agit d'un cas typique de chevauchement entre des corridors d'intégration, associés à de puissants intérêts transnationaux liés aux secteurs énergétique et agro-industriel⁵, et d'un projet de corridor écologique visant à préserver des ressources naturelles stratégiques. Le Parc national Calilegua avait déjà été créé en 1979, à la suite d'une donation de 76 000 hectares par l'entreprise Ledesma, pour que l'administration des parcs nationaux (APN) contrôle les activités des populations de la partie amont du bassin hydrographique qui approvisionne en eau les terres plantées en canne à sucre par l'usine (*ingenio*) Ledesma.

⁴ Cette réserve correspond à l'extrémité sud des forêts subtropicales humides de montagne qui occupent une bande étroite de 4 000 kilomètres sur le versant oriental de la cordillère andine, depuis l'Ouest du Venezuela jusqu'au Nord de l'Argentine.

⁵ Séparés de la Quebrada de Humahuaca par un cordon montagneux culminant à plus de 4 000 mètres, les différents étages de végétation des Yungas se succèdent de l'Ouest vers l'Est : *bosque montano* (entre 3 000 et 1 500 m), *selva montana* (entre 1 500 et 900 m) et *selva pedemontana*, dont le degré de modification anthropique est élevé à cause de l'exploitation forestière, des cultures d'agrumes et de canne à sucre qui se sont développés dans le cadre de grands domaines et de complexes agro-industriels. Plus à l'Est, la frontière du soja ne cesse de progresser. L'exploitation des hydrocarbures déborde également sur les limites de la RBY, dans la continuité des grands gisements de gaz du Sud bolivien. Le Nord argentin s'affirme surtout comme un nœud d'interconnexion des réseaux énergétiques au niveau du Cône Sud : les gazoducs Norandino et Atacama reliant le Nord de la province de Salta au Chili, traversent la réserve de biosphère et la Quebrada de Humahuaca, tandis que la construction du gazoduc du Nord-Est entre les gisements boliviens et la région du Rio de La Plata reste à concrétiser.

D'autres aires protégées nationales et provinciales ont été incorporées comme zones centrales de la RBY, avec la volonté d'associer le secteur privé et les communautés indigènes aux efforts de conservation (carte 2).

Carte 2 : Réserve de biosphère des Yungas



Source : Les auteurs, d'après le rapport final de la RBY (Bachmann et Volante, 2003).

Les intérêts en jeu apparaissent en filigrane à travers le processus de constitution de la réserve de biosphère et le projet de corridor écologique, qui résultent de trois initiatives impulsées d'en haut par des acteurs opérant à différentes échelles :

- Le Programme stratégique d'action pour le bassin du fleuve Bermejo (PEA)⁶, antérieur au projet de réserve de biosphère, comporte un volet environnemental incluant la protection de la biodiversité et la consolidation des aires protégées, ainsi que des projets de développement fondés sur une utilisation soutenable des ressources naturelles.
- Les gouvernements de Salta et Jujuy, appuyés par l'APN et le Secrétariat à l'environnement et au développement durable (SeMADeS), ont alors enclenché le processus qui a abouti à la création de la RBY en 2002. Des fonds ont été alloués par le PEA pour consolider les capacités institutionnelles de la RBY à travers la mise en place d'un comité de gestion et de quatre comités zonaux.
- Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) a apporté un million d'euros en 2004 pour le projet de corridor écologique Alto Bermejo⁷. Les actions menées actuellement dans ce cadre se focalisent sur le périmètre de la RBY, en essayant d'associer les entreprises forestières, pétrolières et agro-industrielles pour qu'elles contribuent à la conservation et à l'utilisation durable des ressources naturelles.

La multiplication des initiatives et des projets est à l'origine de problèmes de gouvernance liés à la répartition des compétences entre les différents acteurs. Leurs conflits d'intérêts paralysent la prise de décision au sein du comité de gestion de la RBY, constitué par des représentants des gouvernements provinciaux, de l'APN, de la commission binationale du Bermejo et des comités zonaux. De plus, les comités zonaux, vers lesquels devraient converger les acteurs "vivant de et à l'intérieur de la réserve" (communautés indigènes, municipalités, entreprises, associations et ONG), ne fonctionnent pas, à l'exception du comité basé à Calilegua. Dans un contexte caractérisé par l'opposition et la neutralisation réciproque des parties prenantes, la Fondation Proyungas joue un rôle croissant grâce à l'appui du secteur privé et de divers organismes de financements internationaux (FFEM, Corporation andine de financement, diverses fondations nord-américaines et européennes...), sans que fonctionnent pour autant les mécanismes de concertation de la RBY.

Le grand domaine hérité de l'époque coloniale s'est maintenu jusqu'à nos jours comme le modèle agraire dominant dans les Yungas du bassin supérieur du Bermejo, associé dans une constellation classique à une petite paysannerie indigène revendiquant des droits sur la terre (Reboratti, 1998). Ces structures féodales se sont perpétuées à travers des inégalités sociales génératrices de

⁶ Ce programme résulte de la mise en place, en 1995, d'une commission binationale entre l'Argentine et la Bolivie, en vue de la gestion intégrée du bassin supérieur du Bermejo grâce aux financements du Fonds pour l'environnement mondial et du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

⁷ Sa coordination est assurée par la Fondation Proyungas, créée à partir du Laboratoire de recherches écologiques des Yungas de l'Université nationale de Tucuman.

conflits amplifiés par les interventions extérieures⁸.

D'autres facteurs de tension se sont accumulés à la fin des années 1990 à cause de la privatisation des hauts-fourneaux de Palpala et de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, qui a entraîné une réduction des effectifs et une croissance du chômage dans cette région où le mouvement *piquetero* s'est manifesté de façon violente dans la zone pétrolière de Tartagal et Campo Duran. À la même époque, la construction du gazoduc Norandino à travers le domaine (*finca*) San Andrés a provoqué un conflit entre les entreprises en charge du projet et les communautés indigènes soutenues par les organisations environnementalistes. Le retrait de Greenpeace, après la fin des travaux et l'indemnisation de la communauté *Tinkunaku*, a laissé celle-ci livrée à elle-même. L'indemnisation de 500 000 \$ versée par le consortium Norandino a contribué à désarticuler la communauté, en suscitant des divisions internes exploitées par les autres acteurs et en favorisant la radicalisation des groupes tenus à l'écart.

Dans une région où le caciquisme, fondé sur le contrôle des terres par une minorité de grands propriétaires, détermine l'existence de zones d'influence avec plusieurs conflits localisés, la transnationalisation des financements et de l'exploitation des ressources naturelles a encore aggravé la fragmentation des communautés et des territoires, tandis que le thème de l'environnement est instrumentalisé à d'autres fins par les divers acteurs :

- Les entreprises impliquées dans la conservation agissent surtout en fonction d'intérêts immédiats⁹.
- Les communautés indigènes ont de plus en plus recours à des arguments ethniques et environnementalistes pour faire valoir leurs droits sur la terre.
- Les actions menées par l'APN à la périphérie des parcs nationaux, au nom de la conservation des ressources naturelles et du patrimoine culturel, sont parfois perçues par les autres acteurs occupant le terrain comme des empiètements du pouvoir fédéral.
- Les ONG environnementalistes, évoluant entre activisme et expertise, mettent à profit la situation locale pour l'utiliser comme caisse de résonance de leurs actions au niveau mondial (Greenpeace), ou pour participer à la

⁸ Dès le milieu du XX^{ème} siècle, un mouvement social, dont les protagonistes mettent aujourd'hui en avant leurs origines ethniques en revendiquant une filiation avec les peuples originels, avait engagé la lutte pour récupérer la terre en dénonçant les abus des grands propriétaires. Les communautés *kollas* des *fincas* San Andrés (129 000 ha) et Santiago (125 000 ha), établies au cœur de la réserve sur des terres qui avaient été accaparées par les anciens propriétaires de l'*ingenio* San Martin del Tabacal, ont obtenu en partie satisfaction. La *finca* Santiago a été expropriée par l'État et a été restituée aux indigènes, mais un litige subsiste entre la communauté *Tinkunaku* de San Andrés et la transnationale Seaboard Corporation qui détient une participation majoritaire dans l'*ingenio* San Martin del Tabacal.

⁹ Ainsi, une plainte a été déposée contre la Pan American Energy par le Candlewood Timber Group LLC, parce que l'activité de la compagnie pétrolière sur les parcelles de Forestal Santa Barbara l'empêche d'obtenir les certifications nécessaires au négoce du bois qui y est exploité. De son côté, la Pan American Energy a recours à des actions médiatiques (protection du jaguar) pour consolider son activité dans la zone des Yungas, malgré les dommages causés à l'environnement.

réalisation de divers projets grâce à des financements qui suscitent des interrogations sur l'indépendance et la représentativité de ces organisations par rapport à l'ensemble de la collectivité (Proyungas).

Au milieu d'une situation complexe peu propice à la concertation, les pouvoirs politiques ne sont pas parvenus, jusqu'à présent, à dépasser leurs propres divisions pour assumer le rôle régulateur qui leur incombe, tandis que l'intervention d'agents extérieurs n'a guère favorisé la capacité d'organisation collective des acteurs locaux pour impulser des dynamiques endogènes.

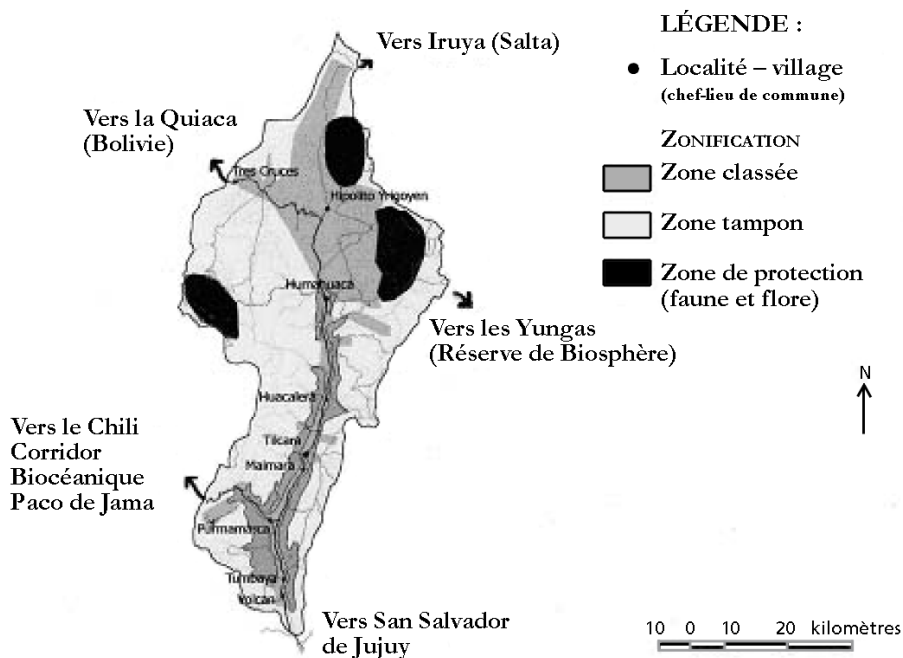
2.2 *Le Paysage culturel de la Quebrada de Humahuaca et le Grand Chemin Inca*

La Quebrada de Humahuaca s'étend sur 149 kilomètres de long du Nord au Sud, dans la Province de Jujuy, à l'Ouest de la RBY. Ses caractéristiques physiques et humaines sont différentes de celles des Yungas. Elle correspond à une vallée étroite creusée par le Rio Grande où l'aridité est prononcée. Sa population assez homogène, avec une forte composante indigène, regroupe plus de 30 000 habitants répartis entre neuf communes qui s'organisent autour de petites villes ou de villages installés dans le fond de la vallée. Flanquée de hautes chaînes de montagnes, la Quebrada de Humahuaca présente des paysages remarquables sur le plan géologique, avec de nombreux sites archéologiques et d'autres richesses patrimoniales qui reflètent une histoire vieille de 10 000 ans, au cours desquels elle s'est affirmée comme un axe de circulation majeur entre différents écosystèmes andins et comme un lieu d'exploitation agricole depuis l'époque préincainque jusqu'à aujourd'hui. Ces témoignages d'un passé que la population actuelle fait revivre à travers ses fêtes et ses traditions, dans le cadre majestueux d'un univers minéral immuable, justifient l'inscription de la Quebrada de Humahuaca sur la Liste du Patrimoine mondial en 2003. Le périmètre classé comme paysage culturel coïncide avec la plupart des sites peuplés et historiques, mais une zone tampon incorpore aussi quelques communautés indigènes dispersées et des aires naturelles protégées (*cf.* carte 3). Il s'agit d'un paysage culturel qui inclut des sites précolombiens, hispaniques et républicains, avec plusieurs manifestations d'un patrimoine immatériel, dont la valorisation touristique doit s'inscrire dans un projet d'itinéraire culturel reliant six pays andins : le Grand Chemin Inca. Les paysages de la Quebrada¹⁰ ont évolué au cours des dernières décennies en relation avec les dynamiques économiques ayant affecté l'ensemble de la zone. La fermeture des mines de la puna et l'abandon du chemin de fer assurant la liaison avec la Bolivie, ont entraîné le retour de migrants dans la Quebrada, à l'origine d'un accroissement de la pression foncière et d'une intensification des cultures grâce

¹⁰ Depuis les années 1940, des cultures commerciales irriguées (légumes, fruits et fleurs) se sont substituées aux céréales et aux cultures fourragères pour approvisionner les marchés urbains. Leur combinaison avec des cultures destinées à l'autoconsommation (maïs, pommes de terre) et l'élevage d'un petit bétail (chèvres, moutons) a façonné les paysages ruraux de la Quebrada.

au recours à des engrais chimiques. Ce mouvement est aujourd'hui amplifié par l'essor du tourisme, dans une zone dont les aménités expliquent le choix comme lieu de villégiature par les classes urbaines aisées du Nord-Ouest argentin dès la première moitié du XX^{ème} siècle. Avec une augmentation des arrivées touristiques de l'ordre de 50% entre 2002 et 2005 (109 000 visiteurs en 2005), le phénomène revêt une nouvelle ampleur dans la Quebrada de Humahuaca qui cumule, à elle seule, plus de 30% des nuitées passées par les touristes dans la province de Jujuy.

Carte 3 : Quebrada de Humahuaca



Source : les auteurs, d'après la proposition pour l'UNESCO, Province de Jujuy (Fellner 2002).

Avant même son inscription sur la Liste du Patrimoine mondial, la Quebrada avait été déclarée comme un lieu d'intérêt national par une Résolution de 1993, de telle sorte que l'idée de protéger les sites archéologiques, les monuments historiques, l'artisanat et les traditions locales en tant que patrimoine d'importance provinciale et nationale a surgi bien avant les démarches entreprises par rapport à l'Unesco. Celles-ci résultent, en premier lieu, d'une mobilisation des milieux scientifiques et des responsables de la conservation du patrimoine, face aux menaces liées à la pression agricole et immobilière sur les terres, ainsi qu'à la construction de nouvelles infrastructures énergétiques (gazoducs, lignes électriques). Au lendemain de la crise de 2001-2002,

L'inscription de la Quebrada sur la liste de l'UNESCO est aussi apparue comme un élément susceptible de favoriser un développement local grâce au tourisme, celui-ci s'étant converti, entre-temps, comme une menace supplémentaire pour la conservation du patrimoine.

À l'issue du processus de consultation et de l'étude préalable au classement, la Quebrada de Humahuaca a été présentée par l'UNESCO comme un modèle de référence pour la mise en œuvre d'une démocratie participative. Des organes consultatifs ont été créés sur la base du volontariat en intégrant des habitants des communes s'égrenant le long de la vallée. Neuf commissions de site, comptant chacune six membres élus pour trois ans, ont ainsi été constituées avec des acteurs bien identifiés et des représentants de diverses organisations (communautés indigènes, associations culturelles et religieuses). Des ateliers destinés à préciser l'approche de l'UNESCO relative au patrimoine mondial ont été organisés pour débattre de ses implications, en précisant le rôle des différentes parties prenantes. Puis les enjeux et les modalités de la protection et de la valorisation des patrimoines ont été abordés, en mettant en avant la nécessité d'un programme éducatif (*Hagamos entre todos una escuela para todos*). Les commissions de site ont été sollicitées lors du processus de classement sur la base d'une coordination entre plusieurs niveaux (municipal, provincial et national), au sein de laquelle le secrétariat au tourisme et à la culture de la Province de Jujuy a joué un rôle pivot. Selon l'opinion des délégués du Conseil international des monuments et des sites, ce programme s'est traduit par "un niveau admirable de participation locale, qui se reflète dans l'appui donné par les habitants du lieu au projet de classement" (ICOMOS, 2003, 8). Une initiative émanant de personnalités du monde politique et scientifique a été ainsi légitimée devant l'UNESCO par les représentants de la société civile, en favorisant l'amorce d'un processus ascendant (*bottom-up*). Mais des difficultés ont commencé à surgir durant la phase d'élaboration du plan de gestion, après l'inscription de la Quebrada de Humahuaca sur la Liste du Patrimoine mondial. Les conflits se sont avivés, tandis que s'aggravaient divers problèmes en liaison avec les nouvelles dynamiques territoriales dues à l'essor du tourisme.

Au niveau local, les commissions de site ne fonctionnent pas toutes avec le même dynamisme. En divers lieux, les mécanismes de gouvernance s'essouffent, faute d'engagement personnel ou à cause de la récupération des enjeux de la patrimonialisation et du renforcement des identités par quelques *leaders* communautaires. Les populations indigènes sont préoccupées par le risque de marginalisation dans un processus de valorisation touristique qui leur échapperait, certains dénonçant même le classement par l'UNESCO comme la source de nouvelles menaces. Le problème le plus sérieux qui mobilise les communautés indigènes est celui de la lutte pour la terre sur un territoire de plus en plus convoité par d'autres acteurs. Le développement du tourisme a favorisé une accélération du mouvement de retour des peuples autochtones vers la Quebrada, alors que l'intervention croissante d'agents économiques extérieurs à la région (assimilée par beaucoup à une "invasion") est à l'origine d'une forte augmentation des prix de la terre. Cette pression foncière, amplifiée

par l'essor du tourisme, contribue à aggraver d'autres problèmes récurrents, comme l'urbanisation non contrôlée à la périphérie des villes, l'érosion et la pollution des sols due à l'intensification de l'agriculture, la collecte et le traitement des déchets qui s'accumulent ou la gestion de l'eau qu'il faut préserver et partager. Le rôle des commissions est aujourd'hui affaibli au regard des initiatives des municipalités qui s'organisent progressivement en intercommunalités avec l'appui de la coopération française. Le *Foro de intendantes* (association des maires de la province) a entrepris d'organiser un réseau des maires de la Quebrada afin de proposer des actions non plus concurrentes, mais complémentaires. La priorité de ce *Foro* est de monter des projets d'intermunicipalité autour de problématiques stratégiques : collecte et traitement des déchets, valorisation touristique, gestion de l'eau, etc.¹¹. À l'heure actuelle, le plus grand obstacle à la réalisation de ces projets est le manque de moyens financiers, mais la coopération intercommunale est une bonne stratégie pour inscrire la Quebrada dans le cadre de programmes plus vastes qui peuvent bénéficier de financements internationaux, à l'échelle du bassin ou de corridors transfrontaliers. Au niveau régional, la Province de Jujuy et la Quebrada de Humahuaca disposent de points de passage vers le Chili et la Bolivie. Une stratégie touristique concertée permettrait de mettre à profit cette situation géographique et de capter les touristes andins d'origine étrangère. La prise en compte de cette potentialité est indispensable pour que la Quebrada ne soit pas un îlot détaché du contexte régional. Le projet de route touristique de l'Inca entre dans ces logiques de valorisation transfrontalières, bien qu'il soit encore embryonnaire au stade actuel. L'insertion de la Quebrada dans un projet de gestion intégrée du bassin versant du Rio Grande, sur le modèle du Bermejo supérieur, anime aussi les discussions entre maires en vue de capter des subventions internationales. Mais les projets de territoire s'ancrent ici dans le local, en s'emboîtant pour coïncider peu à peu avec le périmètre classé par l'UNESCO, avant même que n'interviennent des acteurs extérieurs comme dans la zone voisine. Un des changements majeurs intervenus depuis la labellisation du territoire est la consolidation d'un sentiment identitaire commun, ce qui favorise les dynamiques centripètes, plutôt que centrifuges, comme dans le cas des Yungas.

2.3 Deux approches distinctes influencées par des contextes différents

La comparaison entre la Réserve de biosphère des Yungas et la Quebrada de Humahuaca fait apparaître l'existence de points d'ancrage différents pour la gestion des aires protégées.

¹¹ Une première intermunicipalité a été réalisée avec trois villes du Sud de la Quebrada (Volcan, Tumbaya, Purmamarca) et devrait s'étendre aux neuf communes du périmètre classé. Les questions relatives à la protection du patrimoine et à sa valorisation touristique seront sans doute centrales pour fédérer l'ensemble des municipalités autour d'un projet commun.

CAS 1 Réserve de Biosphère des Yungas	CAS 2 Paysage culturel de la Quebrada de Humahuaca
Écosystème	Paysage/Patrimoine/Identité
Corridor biologique	Itinéraire culturel
Conservation	Protection
Réserves stratégiques	Valorisation patrimoniale
Écotourisme diffus	Mise en tourisme intégrée
Transnationalisation	Projet de territoire
Financements disponibles	Peu de financement
Fragmentation territoriale	Dynamique intercommunale
Pilotage descendant (<i>top down</i>)	Pilotage descendant/ascendant

D'un côté, une approche en termes d'écosystème et de corridor biologique repose sur des principes écologiques mis en avant par les partisans de la conservation et récupérés à des fins "ressourcistes" par d'autres acteurs. De l'autre, une perception du local fondée sur des marqueurs de l'identité aspire à une valorisation de type patrimonial à travers un tourisme intégré aux activités traditionnelles. Dans le premier cas, les programmes de conservation et de développement ont été impulsés par des instances nationales avec des financements internationaux, en accélérant les processus de fragmentation face à l'incapacité des acteurs locaux de s'organiser pour formuler des projets de territoire. Dans le second cas, ces derniers ont su rebondir à partir de l'inscription de la Quebrada de Humahuaca sur la Liste du Patrimoine mondial dans le cadre d'une dynamique intercommunale, en s'appuyant sur des projets concrets pour essayer d'en tirer profit grâce au tourisme et de répondre aux besoins de la population.

Ces divergences quant à la gouvernance des aires protégées peuvent s'expliquer par des facteurs structurels propres à chacun des territoires concernés :

- La Quebrada s'organise autour d'un axe linéaire bien connecté à la capitale provinciale, tandis que la configuration géographique des Yungas est plus étendue et diversifiée, avec quelques lieux habités difficilement accessibles.
- La RBY se situe à cheval sur le territoire de deux provinces dont les gouvernements éprouvent quelques difficultés à contrôler la zone des Yungas, alors que la Quebrada s'inscrit en totalité dans la province de Jujuy où elle a une fonction de lieu de villégiature pour les élites urbaines.
- Si les conditions sont favorables à l'affirmation d'une identité territoriale dans la Quebrada où les traditions communautaires des populations indigènes s'enracinent dans des structures assez égalitaires, la fragmentation territoriale des Yungas est entretenue par la persistance de fortes inégalités et le caciquisme, auxquels se superposent aujourd'hui des entreprises et des organisations intégrés à des réseaux transnationaux.

CONCLUSION

Notre analyse a mis en évidence quelques éléments clés relatifs aux conditions d'émergence de projets de territoire dans les aires protégées et à leur articulation avec les dynamiques de régionalisation/mondialisation. Les projets de territoire fondés sur une valorisation patrimoniale, à l'image des parcs naturels régionaux en France, sont entravés du fait que les aires protégées des périphéries latino-américaines sont souvent appréhendées comme des réserves stratégiques dont les ressources naturelles peuvent faire l'objet d'une transnationalisation. Les ambiguïtés de cette situation se manifestent à l'échelle du continent par le recouvrement partiel entre les projets de corridors écologiques/itinéraires culturels et les corridors d'intégration programmés dans le cadre du projet d'intégration des infrastructures régionales de l'Amérique du Sud (IIRSA) ou du Plan Puebla Panama. Dans un tel contexte, il est difficile de promouvoir des logiques de valorisation patrimoniale et territoriale depuis l'échelon local. Les interventions extérieures ont contribué ainsi à accentuer les conflits latents et à engendrer de nouveaux problèmes dans la RBY, en aggravant la fragmentation territoriale et les divisions internes. S'il existe des tensions dans la Quebrada de Humahuaca entre populations autochtones et nouveaux venus, communautés indigènes radicalisées et représentants des pouvoirs municipaux ou provinciaux, elles sont reléguées au second plan face à la nécessité de s'organiser pour accéder aux financements nécessaires à la mise en œuvre d'un développement territorial permettant de tirer profit de son classement comme paysage culturel, en minimisant les impacts négatifs.

BIBLIOGRAPHIE

- BACHMANN L. et VOLANTE J. (coord.) (2003) *Revisión de la zonificación de la Reserva de Biosfera de las Yungas*, rapport final, Institut de Géographie UBA/SeMADeS.
- DUMOULIN KERVRAN D. (2006) Les ONG latino-américaines après l'âge d'or : internationalisation et dispersion, in : Zagefka P. (Dir.), *Amérique latine*, La Documentation Française, Paris.
- FELLNER L. (coord.) (2002) *Quebrada de Humahuaca. Un itinerario cultural de 10 000 años*, Proposition pour l'UNESCO, Province de Jujuy.
- ICOMOS (2003) *La Quebrada de Humahuaca, Patrimonio de la Humanidad*, texte interne n° 1116, mars.
- REBORATTI C. (1998) *El Alto Bermejo. Realidades y conflictos*, La Colmena, Buenos Aires.
- RODARY E., CASTELLANET C. et ROSSI G. (Dir.) (2003) *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?*, GRET-Karthala, Paris.
- SORIA C. (2001) Desarrollos de política ambiental en Chile, Ecuador y Perú, in : Foy P. (Dir.), *Derecho y Ambiente. Nuevas estimativas y proyecciones*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie¹ ?

Christian CHABOUD et Florence GALLETTI²

La notion d'aires marines protégées (AMP), avec sa définition naturaliste et juridique³, couvre une variété de zones ou d'espaces marins, côtiers et littoraux, protégés, existants ou en création⁴. Depuis vingt ans, leur nombre croît rapidement. Ce phénomène est-il un simple prolongement, sur mer, des préoccupations conservationnistes qui amènent la multiplication des aires protégées terrestres, ou doit-il être interprété différemment ? Il marque, à notre sens, l'apparition d'une catégorie nouvelle de territoires à administrer. Il importe de distinguer leur cas de celui des aires protégées terrestres auxquelles elles sont souvent assimilées sans nuance. En dépit de caractères évidemment communs⁵ avec les aires terrestres, les AMP conservent des particularismes indéniables. Il convient de mieux les connaître et de les prendre en compte, surtout si c'est la recherche de dispositifs améliorés d'administration ou de gestion de ces aires qui est poursuivie. La capacité de ces dernières à réaliser les objectifs de conservation, et parfois de développement, pour lesquels elles sont instituées en dépend. Historiquement, leur création est issue d'une préoccupation des disciplines biologiques⁶. Celles-ci ont souligné leur l'intérêt

¹ Les recherches présentées résultent de travaux réalisés en partie dans le cadre de l'Action thématique interdépartementale "Aires Protégées" soutenue par l'Institut de recherche pour le développement (IRD), coordonnée par Catherine Aubertin, Florence Pinton et Estienne Rodary (2004-2006).

² C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, chaboud@ird.fr (économiste) et florence.galletti@ird.fr (juriste).

³ Pour la définition d'une AMP, voir *supra*, la présentation du dossier thématique par G. Froger et F. Galletti.

⁴ Parcs marins, réserves naturelles, sites labellisés patrimoine de l'humanité, sites "Ramsar" (zones humides d'importance internationale), réserves de biosphère, réseau international de protection des récifs coralliens, etc. Les AMP concernent des espaces marins et des zones côtières, à l'interface terre-mer, abritant des milieux naturels extrêmement fragiles et des habitats essentiels, tant pour les espèces littorales que marines. L'une des formes d'AMP qui se développe, notamment dans les zones intertropicales, est l'aire protégée marine et côtière (APMC) qui associe un espace marin et un territoire côtier.

⁵ Principes du zonage pour la fonction de protection, exercice d'une police particulière, dérogations aux droits des individus sur ces zones, limitation des activités anthropiques, etc.

⁶ Biologie de la conservation, biologie des ressources marines, biologie des pêches.

pour freiner l'érosion de la biodiversité marine, restaurer la qualité des milieux marins/littoraux et les fonctions écosystémiques, et contribuer à la durabilité des pêcheries face au manque d'efficacité des modes de gestion des pêches (Chaboud et Cury, 1998). Toutefois, la question des AMP ne peut plus être traitée sans référence à des dimensions autres que biologiques et environnementales, pour les raisons suivantes.

La décision de leur création est d'abord un processus politique et juridico-administratif impliquant les autorités d'un État souverain. Elle est influencée par les positions de puissantes organisations en faveur du développement durable d'espaces littoraux et marins : dans les pays du Sud, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle majeur dans la construction et le fonctionnement des AMP (Cazalet, 2004). De ce fait, des sciences sociales telles que l'économie, le droit, la science politique, sont à présent requises pour analyser les processus de création de ces aires, leur fonctionnement, et pour tenter de résoudre les difficultés et les "crises" créées par leur installation sur un territoire. L'attente de divers acteurs relative à la gouvernance des aires marines protégées génère des questions de recherches pour les disciplines du droit et de l'économie. Elles concernent, entre autres, la conception des systèmes de gestion de ces aires à différentes échelles (territoriale, régionale, nationale et internationale), ainsi que l'évaluation de leur coût et de leurs effets en termes de conservation et de développement économique, notamment local. Au-delà de la connaissance naissante de protocoles de fonctionnement, de cahiers des charges, ou d'indicateurs biologiques ou économiques qui commencent à être produits pour le suivi d'AMP, on dispose réellement de peu d'analyses sur ces dernières et sur leurs spécificités. Celles-ci restent mal connues des chercheurs, des usagers, des gestionnaires, des administrateurs ou des décideurs politiques, et mal expliquées aux acteurs de la société civile concernés. Cette carence n'est pas sans conséquences. Elle affecte le fonctionnement des systèmes centralisés d'administration des AMP, la concertation avec la société civile riveraine. Elle opacifie les conséquences de la mise en protection sur les populations d'usagers et de riverains, et contribue à l'idée selon laquelle les retombées des aires marines protégées restent incertaines, ambivalentes et difficiles à justifier.

Cet article a pour objectif de revenir sur les particularismes des AMP en soulignant deux aspects : d'abord l'existence de singularités que le droit ou l'économie attribuent à ces espaces, ensuite l'existence de fonctions particulières de conservation et de développement qu'ils ont vocation à remplir. L'intérêt d'une compréhension de ces spécificités est de progresser dans la connaissance d'une catégorie particulière et relativement nouvelle d'aire à protéger, des conditions d'une gouvernance adaptée à ces territoires marins et côtiers, et des modalités de leur appropriation localement.

1. LES SPÉCIFICITÉS DES AMP : LE REGARD DE DEUX SCIENCES SOCIALES

Pour le droit et l'économie, certaines caractéristiques des AMP méritent d'être soulignées et suscitent des analyses particulières. D'abord, ces aires apparaissent, pour ces domaines, comme des territoires occupés et des lieux d'activités spécifiques. Ensuite, elles se singularisent en ce qu'elles présentent plusieurs spécificités disciplinaires (entre autres géographiques, juridiques et économiques) imbriquées. Enfin, elles se distinguent progressivement d'autres territoires en ce qu'elles impliquent la naissance d'un corps de gestionnaires (fonctionnaires ou privés) chargés de leur administration, et de l'affectation de moyens, dans un contexte d'efforts publics et privés, en particulier orientés vers les questions marines et littorales.

1.1 *L'AMP comme territoire et lieu d'activités pour l'économie et le droit*

Quelques grands domaines de l'économie sont concernés par la problématique des AMP. Tout d'abord, l'évaluation économique de l'environnement et des ressources naturelles. À titre illustratif, Costanza et *al.* (1997) ont estimé la valeur des services environnementaux fournis par les principaux écosystèmes mondiaux : la valeur totale, pour chaque écosystème-type (biome), est égale à la somme des valeurs produites par chacun des 17 services écosystémiques retenus⁷. Les estimations obtenues attribuent aux écosystèmes côtiers une valeur moyenne de 4 052 US \$ par hectare, supérieure à celle des forêts tropicales (969 US \$/ha). Les milieux côtiers les plus créateurs de valeur seraient les estuaires (22 000 US \$/ha), les herbiers (19 000 US \$/ha) et les récifs (6 000 US \$/ha). Selon les milieux, la principale création de richesse ne provient pas des mêmes services environnementaux. Pour les récifs, les services récréatifs sont importants. Le recyclage de nutriments serait la fonction première des estuaires et des herbiers. La création d'AMP permettrait de maintenir, ou de rétablir, ces fonctions environnementales et d'assurer la durabilité du flux de valeur provenant de ces dernières. Mentionnons, également, que l'évaluation économique de l'impact des AMP est essentielle pour savoir dans quelle mesure elles sont davantage efficaces que les autres formes de régulation des pêches.

Ensuite, l'économie de la répartition et de la justice sociale permet de traiter de questions importantes. En effet, concernant des zones et des ressources de grande valeur, les AMP induisent des effets de répartition intra et inter générationnels qu'il convient d'analyser car ils conditionnent l'acceptabilité

⁷ Régulations des gaz, régulations climatiques, régulations des perturbations, régulation hydraulique, offre en eau, contrôle de l'érosion, formation des sols, recyclage des nutriments, traitement des déchets, pollinisation, contrôle biologique, habitat/refuge, production alimentaire (pour les hommes), matières premières, ressources génétiques, activités récréatives et culturelles.

économique et sociale de ces aires et le respect d'un critère d'équité minimale, au début de l'implantation, et pour la suite du processus.

Enfin, la création et la gestion des AMP intéressent l'économie des institutions car leur apparition et leur fonctionnement suppose des conditions de gouvernance qui reposent sur des particularismes locaux et des modèles recommandés, ou imposés, par des organisations environnementales nationales ou internationales.

Dans le domaine du droit, maints aspects sont à prendre en considération, notamment pour étudier la constitution, le mode de fonctionnement, et la pérennité des dispositifs d'AMP. L'analyse de modes législatifs, institutionnels, administratifs, réglementaires, juridictionnels, et de gestion, illustrent la manière dont le droit les perçoit et les organise⁸. Celles-ci se distinguent d'autres territoires protégés par plusieurs niveaux de spécificités.

Certaines d'entre elles renvoient aux influences du droit de la mer, du droit de l'environnement, ou du droit international des pêches, qui rappellent que l'inscription d'AMP dans le paysage institutionnel de la conservation ne se fait pas *ex nihilo*, ou à partir des seules préférences de dirigeants ou de mouvements en faveur de l'environnement. Ces influences sont illustrées par les réflexions nouvelles dans le droit de la mer sur la conservation et l'obligation pour l'État côtier de réguler les atteintes aux zones maritimes sous sa responsabilité. Notons, également, l'engouement du droit de l'environnement pour les zones marines individuelles ou rassemblées en réseaux et en corridors. Enfin, mentionnons les orientations du droit international vers la préservation de zones protégées-réservoirs de ressources halieutiques, en accord avec l'inflexion du droit des pêches vers la durabilité.

Certaines spécificités sont directement rattachées aux statuts juridiques des AMP et aux régimes de droit qui les régissent. Quel que soit l'État considéré, les écosystèmes marins, et les AMP en particulier, ne sont pas des espaces sans droit(s) ni régulation(s). Territoires non ordinaires, parties du territoire national, ils relèvent de régimes de droit, tel celui de la "domanialité publique maritime"⁹, à particularismes par rapport au régime juridique du "domaine public" ou "privé" terrestre de l'État, lui-même distinct du droit ordinaire¹⁰. Par ailleurs, zones marines et AMP abritent des secteurs d'activité (transport maritime, tourisme, pêche) qui ne regroupent pas des acteurs privés agissant à leur guise ; au contraire, l'État a toujours exercé une fonction de contrôle par le biais de certains ministères ou d'institutions spécialisées. L'implication des administrations d'État sur les zones maritimes et les territoires côtiers¹¹,

⁸ Zonage d'un territoire, construction de régimes juridiques, régimes de police à respecter, systèmes de régulation, conflits d'usage, etc.

⁹ Le droit s'appliquant aux AMP est davantage marqué par les concepts "d'imprescriptibilité" et "d'inaliénabilité" que le droit du domaine public terrestre.

¹⁰ Droit ordinaire et civiliste dont relève le droit de la propriété privée, par exemple.

¹¹ Cf. le contrôle du territoire maritime national pour des raisons d'ordre public et de police, avec les ministères de l'Intérieur ou de la Défense.

l'interventionnisme de l'État dans le secteur de la pêche¹², et le recours au principe juridique puissant de la souveraineté de l'État sur ses ressources halieutiques/marines sont historiquement prégnants. L'ensemble de ces éléments affecte la physionomie juridique des AMP et les particularise.

Indépendamment de ces particularismes réels, il est néanmoins difficile d'évoquer l'existence de politiques publiques nationales ayant pour objectif la mise en place des AMP. La croissance de leur nombre ne s'accompagne pas de politiques publiques autonomes qui leur seraient consacrées : les AMP, sur lesquelles s'exercent une réglementation et une police administrative particulières, relèvent plus de programmes de conservation, ou de projets, que d'une politique publique *stricto sensu* (Cazalet, 2004, 2005). Elles sont incluses dans des politiques nationales englobantes¹³ dont elles ne sont qu'un volet ou une liste de mesures. Très souvent, quelques projets d'AMP sont intégrés à un objectif des pouvoirs publics ou privés plus large, comme celui de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), qui constitue une politique publique, par sa complexité et par l'ampleur des interventions qu'il génère.

1.2 Des spécificités disciplinaires entremêlées

Les spécificités géographiques ou économiques des AMP ont des implications juridiques qui devraient amener le gestionnaire à différencier celles-ci des aires protégées terrestres, au moins en ce qui concerne leur système de gestion fonctionnel et leur schéma d'administration.

On peut citer plusieurs illustrations de ces imbrications. À titre d'exemple, une AMP, en tant qu'espace maritime ouvert, implique des difficultés de contrôle et de surveillance sans commune mesure avec les cas de périmètres terrestres protégés, et suscite des conflits forts entre les institutions de gestion et les opérateurs économiques (armements de pêche, commerçants maritimes, etc.). En outre, lorsque les AMP sont constituées d'espaces situés le long de la frange côtière, cette configuration complique les politiques d'aménagement du littoral et les relations juridiques entre élus, acteurs locaux et opérateurs touristiques. Par ailleurs, les zones transformables en AMP subissent une pression anthropique amplifiée, émanant des acteurs économiques sur les ressources littorales. En réaction, les autorités publiques centralisées ou déconcentrées affichent une volonté de maîtrise de ces activités et des flux humains et tendent à mettre en avant l'arsenal juridique censé garantir une régulation efficace des atteintes environnementales et des transactions économiques. D'une certaine manière, les traditions de contrôle sur le domaine maritime, souvent militaires, n'ont pas disparu et sont ravivées à l'occasion de conflits d'intérêts entre opérateurs économiques, conflits auxquels l'État entend apporter des régulations et des solutions.

¹² Via les ministères de l'Agriculture, de la Pêche, ou même des Finances, suivant les États.

¹³ Comme des politiques de protection de l'environnement, de gestion des pêches ou des forêts ou d'aménagement côtier.

Ainsi, se combinent les particularismes, obligeant chercheurs et décideurs à des efforts pluridisciplinaires pour appréhender l'AMP comme un système complexe, voire une catégorie à part d'espace à protéger. Autour du thème de l'aire marine, l'économie trouve un champ fécond de collaboration avec des composantes du droit axées sur l'organisation du système d'administration, le mode de production des règles, les conditions de leur application, l'analyse du fonctionnement quotidien de l'administration, le financement, le contrôle et la surveillance, ou la régulation des crises sociales. L'apport de ces deux disciplines est essentiel car le changement institutionnel associé à la mise en place d'AMP produit des effets multiples, parfois contre-intuitifs, interdisant une analyse simpliste. L'économie souligne, par exemple, que le modèle participatif qui sous-tend la délégation de gestion, implicite dans la promotion d'une bonne gouvernance, induit des coûts de transaction qui peuvent réduire l'efficacité des AMP dans la poursuite de leurs objectifs. La prolifération des institutions et la recherche de rente institutionnelle sont également à l'œuvre dans la construction et la gestion des AMP. Le droit, quant à lui, conclut que les "atermolements" du modèle participatif, peuvent être utilisés pour annoncer le retour d'un interventionnisme étatique concernant les statuts légaux et les procédés de gestion des AMP ; il montre comment le mouvement de recentralisation apparaît quand les délais laissés aux acteurs non étatiques pour s'entendre deviennent trop longs, sans qu'un consensus n'émerge, ou quand s'enlisent les tentatives d'harmonisation entre les modes d'actions régaliens des administrations centrales ou décentralisées et les modes de vie et de consommation des usagers historiques des ressources naturelles. Au final, l'économie et le droit offrent des regards complémentaires et croisés intéressants pour l'étude des AMP des pays développés et en développement.

1.2 Les AMP, creuset d'efforts particuliers des pouvoirs publics et des organismes privés

Il ne s'agit pas ici d'identifier les particularismes *a priori* de l'objet "aire marine", mais de montrer que les AMP sont spécifiques en raison des efforts particuliers (en temps, moyens, réflexions, projets) que leur consacrent les décideurs publics et les institutions. Les différences initiales observables entre les AMP de pays différents tendent à se lisser, et les expériences se rapprochent par les échecs et les résistances rencontrés *in situ*. Si l'on compare ces expériences, on relève partout présents :

- un effort de clarification des situations juridiques sur les terrains institutionnellement complexes que sont les AMP, effort qui répond aux demandes de bailleurs de fonds ou d'institutions centrales et déconcentrées impliquées ;
- une prise de conscience des autorités responsables des AMP, des nouvelles articulations entre compétences, du fait des décentralisations et du renforcement des pouvoirs localisés de fait ;

- une tentative par l'État d'améliorer l'insertion de son action juridique de conservation dans les systèmes d'acteurs territoriaux. D'une part, il semble vouloir légitimer les pratiques "décentralisées de fait" des acteurs locaux préexistants à l'AMP. Il y a parfois essai de récupération, par les institutions publiques des capacités locales, pour l'auto surveillance des zones ou l'utilisation et l'instrumentalisation de règles d'accès anciennes ou renouvelées. D'autre part, l'État commence à formaliser une gouvernance de droit pour les AMP. Cette dernière devrait se baser sur l'édiction de régimes juridiques mieux adaptés aux territoires marins et littoraux, sur une construction moderne de la décentralisation administrative et politique¹⁴, et sur des pratiques désormais légalisées de régulation des atteintes, pratiques usitées par les acteurs locaux riverains, mais longtemps peu connues et considérées comme informelles, voire archaïques.

Sans généraliser, l'État, au plus haut niveau institutionnel, est tiraillé entre deux positions. Celle d'arbitrer et de coordonner¹⁵, sur une zone donnée, les nouvelles emprises sur l'AMP détenues par les puissants pouvoirs privés investis de compétence de gestion des aires protégées, ou par les récents pouvoirs élus dans le cadre de la décentralisation. Celle, davantage étatiste, qui est favorable à une recentralisation autoritaire faisant de l'AMP un espace où les règles du droit commun sont écartées au profit de règles très restrictives (d'accès, de prélèvement, de déplacement) ; on a alors un espace protégé sur lequel l'État, par le biais de ses agents, se réimpose fortement (réglementation, police administrative, contrôle, répression éventuelle). Dans les deux postures, la gestion de cet espace est déléguée à un établissement public ou privé, sous dénomination variée, créé à cette fin, rattaché à l'État ou infiltré par des bailleurs privés, ne serait-ce que par le poids des financements privés et/ou extérieurs investis pour assurer cette fonction de gestion. D'autres schémas existent, plus détachés de l'État ou de grands gestionnaires privés. Toutefois, ils sont peu nombreux, contingents, et couvrent un territoire réduit¹⁶.

Une autre manière de classer les territoires et les dispositifs d'AMP est de mettre en relief leurs fonctions en matière de conservation et de développement.

2. LES FONCTIONS DE CONSERVATION ET DE DÉVELOPPEMENT DES AMP

On distingue quatre fonctions essentielles susceptibles d'être assurées par les AMP. Tout d'abord, une fonction de création de richesses par les services

¹⁴ Nouvelle redistribution des compétences administratives (y compris environnementales et d'aménagement du territoire) entre l'État et les collectivités décentralisées.

¹⁵ Ce qui le paralyse, puisqu'il n'arrive pas à organiser juridiquement la complexité institutionnelle concurrente de la sienne.

¹⁶ Cf. le cas des aires privées volontaires à Madagascar.

environnementaux marins et côtiers préservés, puis celle d'outil de gestion des pêches, de redistribution et d'équité, et enfin un rôle particulier dans le développement de formes de gouvernance des territoires protégés dans un contexte de recompositions territoriales.

2.1 *La création de richesse par les services environnementaux marins et côtiers préservés*

Les AMP sont généralement implantées dans des sites côtiers où préexistent des usages importants des ressources marines et côtières, qui tirent profit de la productivité biologique de ces zones d'interface entre milieux terrestres et marins. Ceci diffère des aires terrestres, plutôt implantées dans des zones à faible densité humaine, où la mise en défens vise à préserver des milieux considérés comme étant peu perturbés mais menacés par l'extension des activités humaines.

On sait l'importance de l'occupation humaine des littoraux¹⁷, cela a un impact sur l'intensité des usages préexistant aux AMP et sur la perception et la répartition de la valeur induite par l'AMP. L'exemple de Madagascar est instructif. Le réseau national des aires protégées géré par l'Agence nationale de gestion des aires protégées (ANGAP) a visé, en priorité, la conservation des écosystèmes forestiers malgaches à très fortes endémicités animale et végétale et/ou caractérisés par des paysages exceptionnels. En 2006, seules deux AMP d'une surface totale de 11 000 ha ont été officiellement intégrées au réseau national (qui comprend 47 aires protégées sur 1 700 000 ha) : elles constituent les prolongements marins du Parc national de Masoala, créé en 1997, et de la Réserve de biosphère de Mananara Nord, créée en 2002.

Ce n'est que récemment qu'une politique ambitieuse de création d'AMP a vu le jour. Ainsi, l'engagement d'extension en cinq ans des aires protégées à 6 millions d'hectares, pris à Durban en 2003 par le Président de Madagascar, devrait concerner en partie des AMP. Les dossiers de création en cours visent des zones souvent fortement anthropisées et/ou caractérisées par de fortes pressions sur les ressources marines : récif de Tuléar¹⁸, Nosy Tany Kely¹⁹ à Nosy Be, baie de Sahamalaza et îles Radama, etc.

Retenons que la valeur économique élevée des zones marines et côtières mises en défens n'est pas une donnée invariable, elle sera fortement modifiée par la décision de création. Dans les pays du Sud, il est probable que les valeurs d'usage déterminantes pour les acteurs locaux (telle la production alimentaire)

¹⁷ Les pays du Sud disposant d'une façade côtière connaissent une forte croissance démographique.

¹⁸ Retenue comme réserve de biosphère par le programme *Man and Biosphère* de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation la science et la culture (UNESCO).

¹⁹ Il s'agit d'une AMP communale créée dans les années 1970 et valorisée à des fins touristiques. Le projet *Pôles intégrés de croissance*, financé par la Banque mondiale, prévoit de créer une AMP de statut national à Nosy Tany Kely (nord-ouest de Madagascar) avec des règles d'accès plus rigoureuses que celles actuellement en cours.

verront leur importance relative réduite au profit de fonctions récréatives (tourisme balnéaire, écotourisme, plongée, pêche récréative). Une des difficultés d'estimation de la variation de valeur, suite à la création d'AMP, réside dans les différences des préférences et de dotations initiales des acteurs concernés²⁰.

Ces différences remettent en cause les possibilités de comparaison ou de compensation basées sur les seules évaluations monétaires : à titre illustratif, une augmentation de la valeur récréative de 1 000 unités monétaires ne permet pas de compenser, en terme de bien-être, une baisse équivalente de la valeur monétaire de la production halieutique des villageois, car les acteurs concernés par les activités récréatives et halieutiques ne sont pas toujours les mêmes et la réduction de la production locale a des implications sur la sécurité alimentaire et donc sur la satisfaction des besoins essentiels de populations souvent très pauvres.

La méthode d'évaluation additive de Costanza et *al.* (1997) vue dans la première partie de cet article n'est qu'imparfaitement adaptée à notre exemple et peut conduire à des choix contestés ou inévitables. En outre, les valeurs d'existence et de legs, non prises en compte, mais implicites dans la rhétorique de la conservation, sont liées à la capacité des agents économiques de réaliser des arbitrages inter-temporels, extrêmement difficiles pour des populations en situation de précarité matérielle et sociale, pour lesquelles l'horizon temporel admissible est de très court terme. Restreindre les usages présents pour transmettre un patrimoine naturel à des générations futures peut conduire à une dictature du futur insupportable pour des individus (sur)vivant parfois avec moins d'un dollar par jour. Enfin, la relation au temps est intimement liée aux conceptions culturelles et/ou religieuses dont il faut reconnaître et accepter la grande diversité. C'est donc à partir d'autres arguments qu'il faut obtenir l'adhésion des acteurs locaux au projet de création d'AMP.

2.2 Les AMP comme outil de gestion des pêches

Confirmant la crise de la gestion des pêches, les diagnostics pessimistes se multiplient sans que des inflexions positives soient visibles pour l'état biologique des ressources ou la santé économique des pêcheries. L'hégémonie initiale des biologistes halieutes a été l'une des raisons avancées pour expliquer l'inefficacité des prescriptions de la science halieutique qui fait figure d'accusé principal. L'ouverture aux sciences économiques et sociales a permis d'affiner le diagnostic sans avoir contribué à une gestion des pêches plus efficace.

La traduction à grande échelle et en profondeur, dans chaque État, de divers instruments à vocation juridique, tel le Code de conduite pour une pêche responsable diffusé par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 1995, ou les recommandations du sommet de

²⁰ Liées à leur très grande hétérogénéité : petits producteurs locaux ruraux, représentants de l'État, touristes étrangers, opérateurs touristiques, institutions environnementales.

Johannesburg en 2002²¹, n'est pas encore réalisée. Le droit des pêches n'est pas un droit de la durabilité, même s'il s'infléchit dans ce sens. Or, les AMP font partie des rares outils de gestion dont on espère qu'ils influenceront sur la dynamique de la surpêche. L'outil, en dépit d'un engouement actuel, n'est pas si nouveau, comme l'attestent les ouvrages déjà anciens traitant des avantages des fermetures de zones de pêche (*closed areas*), mode de gestion historiquement ancien chez les peuples aux institutions marines ou lacustres affirmées, comme les polynésiens, les japonais (Ruddle et Akimichi, 1984) ou certaines ethnies lagunaires du golfe de Guinée (Weigel, 1985).

La place de l'argumentaire halieutique singularise donc les AMP par rapport aux aires protégées terrestres qui ont rarement vocation à soutenir l'exploitation de ressources naturelles, mais plutôt à garantir ou à restaurer l'intégrité des ressources et de leur environnement. Un parallèle peut être fait avec les réserves de grande faune qui exportent des ressources cynégétiques vers les zones périphériques, mais il s'agit davantage de soutenir la grande chasse touristique que d'un usage professionnel local ou à grande échelle.

L'efficacité des AMP proviendrait, ici, de leur apparente simplicité d'application, de leur effet d'exemplarité, de leur capacité à générer un flux de gènes, de larves et d'individus adultes profitant aux zones périphériques et aux zones lointaines. Une AMP créerait une part inaccessible de ressources halieutiques contribuant au renouvellement du stock sans subir de prélèvement de pêche. L'argument rend les AMP plus acceptables pour les populations locales, dans la mesure où un des usages principaux des ressources est garanti, et même stimulé, par leur mise en défens partielle.

Des limites à ce raisonnement peuvent être soulignées. L'argument biologique est valable pour des espèces, dont certaines phases du cycle vital sont sédentaires comme les mérus ; il paraît limité pour des espèces migratrices comme les thons ou les petits pélagiques côtiers. Pour ces espèces migratrices, dont les phases vitales critiques se déroulent dans des environnements particuliers (comme les mullets en Afrique de l'Ouest), seules des AMP en réseau garantissent un effet ressource²², ce qui suppose une coopération internationale. Une autre limite tient aux réponses stratégiques des pêcheurs à la création d'AMP. Si des mesures particulières ne sont pas prévues, l'interdiction de pêche au sein d'un espace sera compensée par une forte augmentation de l'effort de pêche à sa périphérie. L'activité de pêche résultante peut être

²¹ Le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, diffusé en 2002, met l'accent sur le besoin de "*maintenir ou restaurer les stocks à des niveaux permettant de produire le rendement maximum durable (quantités maximum de poissons d'un stock qui peut être retiré d'une pêcherie sans compromettre la capacité du stock de se reconstituer naturellement), le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks réduits, et là où c'est possible, pas plus tard qu'en 2015*" (Nations unies, Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (2002), 2004, paragr. 31(a), 27, http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm).

²² Ceci est également valable pour des espèces qui ne sont pas des espèces cibles de la pêche légale (baleines, tortues).

supérieure à celle initialement présente dans l'AMP et autour d'elle, en raison de l'afflux de pêcheurs de régions proches ou lointaines. Cette concentration d'activités à proximité de l'AMP induit des coûts supplémentaires de surveillance et de contrôle. Un tel phénomène est observable au voisinage de grandes AMP ouest-africaines (Bijagos en Guinée-Bissau, Banc d'Arguin en Mauritanie). Enfin, la pêche récréative liée au tourisme peut devenir prioritaire dans l'affectation de ressources au sein même des AMP, le consentement à payer de ceux pratiquant la pêche récréative aux espèces de grande taille (*game fishers*) étant supérieur au chiffre d'affaires des pêcheurs professionnels locaux pour les espèces recherchées (par exemple, les espadons voiliers, carangues, wahoos).

2.3 Les AMP eu égard aux questions de redistribution et d'équité

La création d'AMP induit des remaniements des systèmes d'activité locaux, voire des recompositions territoriales, une redistribution des richesses et des droits d'accès et de propriété. Pour les acteurs concernés par ces changements, il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle car les AMP contribuent à une création nette de valeur. Cependant, toutes les catégories d'acteurs ne bénéficieront pas d'une répartition égalitaire des gains, et certaines risquent de s'appauvrir. Dans un ouvrage déjà ancien, un anthropologue anglais dénonçait la misère matérielle et sociale d'une tribu du Rift africain à la suite de la conversion de leurs territoires de chasse en réserve naturelle par l'État ougandais (Turnbull, 1987) : dépossession et exclusion induites par des interventionnismes, remettant en cause des droits d'accès aux ressources, sont illustrées à l'extrême. Une expérience aussi tragique serait peu probable aujourd'hui. Cependant, les sociétés locales étant hétérogènes, et même inégalitaires²³, la redistribution induite par les AMP ne concerne pas que les rapports entre société locale et acteurs extérieurs mais également ceux entre groupes locaux ou internes à ces derniers.

Quelles sont ces recompositions internes ? D'abord, des transformations du système d'activités : au sein des AMP, et selon le statut des zones (noyaux durs, aires périphériques), les activités d'exploitation traditionnelles sont interdites ou réglementées. Cela suppose le respect de règles et de normes inconnues jusque là, ou du moins ignorées, tel un code de la pêche. On peut se réjouir de l'application des règles de droit. Toutefois, le passage d'une situation d'absence de droit moderne à celle de son application stricte implique des réajustements pouvant aller à l'encontre de la justice et de l'équité. Dans l'exemple du sud-ouest malgache, les pratiques de pêche considérées comme destructrices, à

²³ Il est étonnant de constater combien l'image des sociétés locales démocratiques et relativement égalitaires tend à se maintenir, en dépit de l'abondante littérature qui traite de l'inégalité et de ses fondements qui ne sont pas toujours économiques. Le regain d'intérêt pour les "Robinsonnades" ne s'explique-t-il pas par une connexion idéologique entre les idéaux parallèles d'une nature préservée et d'un ordre social tout aussi naturel ?

prohiber dans une AMP et à réduire à sa périphérie, sont le fait de catégories vulnérables (femmes et enfants, migrants ruraux pauvres) pratiquant la pêche à pied lors des marées de vives-eaux. Les activités de braconnage, de pêche ou de coupe de bois illégales sont souvent parmi les seules possibles pour les plus pauvres des ruraux. En ce cas, il y a risque de divergence, à court et moyen terme, entre les objectifs de réduction de pauvreté et de protection environnementale. Une solution, parmi d'autres, serait de respecter un critère de justice sociale minimale, comme celui de Rawls (1971), qui conduit à rejeter les choix dégradant la situation des catégories pauvres. Ceci suppose la mise en place de compensations en faveur des pauvres, trop fréquemment absentes dans la réalité.

Les AMP favorisent le développement d'activités nouvelles ou d'initiatives externes à la société locale, souvent de nature récréative, qui tirent partie des aménités environnementales préservées. Le tourisme balnéaire, l'écotourisme et les activités connexes (plongée, pêche récréative), sont considérés comme des sources majeures de revenus susceptibles de contribuer au financement pérenne des aires protégées et de contribuer à la compensation des pertes économiques locales induites par la mise en défens des ressources (Carret et Loyer, 2003). Des auteurs discutent la capacité incitative de ces activités à induire un changement d'attitudes et de comportements à l'égard des ressources et de l'environnement (Chaboud et *al.*, 2004). Des cas d'études, tel que celui du village d'Anakao (sud de Tuléar, Madagascar), montrent que tourisme et écotourisme fournissent des revenus locaux alternatifs aux activités d'exploitation traditionnelles des ressources naturelles, soutiennent les activités existantes (à travers l'achat de denrées alimentaires locales) et encouragent des initiatives locales en faveur de l'environnement. La généralisation d'une telle expérience n'est cependant pas garantie. Une des limites à cette généralisation est la faible part des dépenses touristiques destinées à l'économie locale. Des externalités négatives induites par le tourisme sont également visibles : effets inflationnistes locaux, saturation du foncier littoral, pression sur les ressources en eau potable, marchandisation de la culture locale, etc., autant de facteurs qui influent négativement sur le bien-être des populations.

La création des AMP peut contribuer à l'émergence d'un sentiment collectif de dépossession, au moins de la part des catégories vulnérables et l'adhésion collective au projet n'en sera que plus difficile et restera de façade. Une gouvernance par les administrations centralisées s'impose parfois à terme comme la seule solution pour garantir une viabilité minimale à l'AMP. Les AMP n'échappent pas au mouvement actuel d'expérimentation de nouveaux dispositifs de gestion des ressources dans les pays du Sud, expérimentation qui semble faire partie de la recherche d'une gouvernance efficace des ressources naturelles (Galletti, 2006, 2007) pour les pays touchés par la raréfaction des ressources environnementales et les difficultés économiques en résultant.

2.4 *Les AMP dans les dynamiques de recompositions territoriales et de gouvernance des ressources naturelles*

Le mouvement de création des AMP est récent ; il intègre des orientations générales relatives à la bonne gouvernance, à la décentralisation, au rôle accru de la société civile et des ONG dans la configuration des politiques publiques sectorielles et dans leurs applications. Il s'inscrit également dans un contexte d'allègement des moyens des instances d'État – qui ne disposent plus aujourd'hui du monopole de l'action environnementale nationale –, d'urgence au regard des engagements environnementaux pris au niveau international, et de réductions conséquentes des capacités des administrations et des services publics.

L'implication des ressources humaines et organisationnelles locales, que ce soit celles des instances administratives décentralisées, des associations locales (à base spatiale ou professionnelle) ou des ONG environnementales, est souhaitée et semble indispensable à la création et à la gestion des AMP, mais avec quelles capacités, répartition des pouvoirs et perspectives ?

L'implication locale croissante est confirmée à Madagascar, soulignant la volonté et la capacité des acteurs locaux d'être partie prenante des projets de protection ; néanmoins des interrogations émergent (Chaboud et Goedefroit, 2006). La constitution de groupes stratégiques est une réponse d'acteurs pour ne pas rester inactifs dans l'arène de confrontation politique (Olivier de Sardan, 1998) que constitue le projet d'AMP. Chaque groupe poursuit des objectifs propres qui cimentent, pour un temps donné, sa cohésion. Ces objectifs peuvent être affichés, cachés, conformes ou non à ceux poursuivis officiellement dans la création de l'AMP. Dans le cas malgache, on a affaire à des ONG environnementales créées pour produire l'expertise scientifique locale, à des associations à bases professionnelles (pêcheurs, hôteliers, guides touristiques), ou regroupant des *leaders* politiques locaux. Cet ensemble se recompose selon l'évolution du paysage institutionnel environnemental et des intérêts qui s'y inscrivent. Ce bourgeonnement permanent induit des coûts de transaction non négligeables, et l'on peut parler ici de prolifération institutionnelle (Berry, 1989) pouvant devenir contreproductive au regard des objectifs collectifs poursuivis (Baghwati, 1982). Ainsi, dans le cas du projet d'AMP de Tuléar, force est de constater l'absence de *leadership* légitime, la multiplicité des organisations en présence conduisant à une dilution des responsabilités et à une relative déshérence du projet.

Un autre aspect des stratégies locales à l'œuvre est l'affirmation, la remise en cause ou la constitution d'emprises territoriales. Le rapport au territoire reste l'un des marqueurs importants des identités locales, souvent oubliées ou niées, mais revitalisées par la décentralisation et les ajustements politiques ultérieurs. L'emprise territoriale est également économique, par la fiscalité locale qui

explose en volume et en modalités grâce à la décentralisation²⁴, et par la polarisation des flux de marchandises et des activités (rôle des marchés ruraux et des nouveaux pôles économiques liés au tourisme). La constitution d'AMP, évènement majeur pour la configuration économique et politique locale, définit une nouvelle carte de répartition des droits, des obligations et des pouvoirs. Dans le cas du projet de Tuléar, s'affirme un groupe sans véritable emprise territoriale jusqu'ici, mais disposant d'une forte identité maritime valorisée par le projet de création : les *Vezo*, dispersés sur un chapelet de villages littoraux de la région de Tuléar. La stratégie de mobilité halieutique, longtemps la leur (Koechlin, 1975), déjà délaissée près des centres urbains, ne risque-t-elle pas d'être reconsidérée par les opportunités offertes par la création d'une AMP dans cette zone ?

L'exemple de la création, en 1998, de l'AMP communautaire d'Anakao (sud de Tuléar) est très évocateur. Cette dernière intègre une île (Nosy Ve) où est traditionnellement célébré le culte d'esprits *Vorombe*, sous le contrôle des responsables d'un lignage de pêcheurs *Vezo* d'Anakao. La responsabilité d'un tel culte est un capital social et culturel important, converti en capital économique à l'occasion des cérémonies d'offrandes traditionnelles (Chaudat, 1993). Le premier responsable de l'association gérant l'AMP, créée avec l'appui de l'administration et d'ONG, est un des aînés du lignage en charge du culte. Ses responsabilités traditionnelles ont été reconnues par un contrat écrit, le *dina*²⁵, relatif à l'aire protégée, qui légalise, entre autres, les interdits coutumiers liés aux cultes traditionnels sur l'ensemble de l'AMP.

Pour l'AMP de Tuléar, en cours de constitution, une vingtaine de sites ont été proposés comme noyau dur, avec des règles d'usage et d'accès stricts. Parmi eux, sept sont des sites sacrés provinciaux qui constituent des marqueurs territoriaux importants pour les communautés villageoises. La création d'AMP constitue, pour ces communautés, une opportunité d'affirmer, ou d'étendre, leurs droits et leurs capacités à s'inscrire dans la future économie des aires protégées. Ceci n'est pas contradictoire avec les objectifs environnementaux du projet auquel les populations peuvent ou non adhérer, sachant que la préférence pour la conservation n'est jamais acquise (Baland et Plateau, 1996). Les enjeux réels suscités par les AMP débordent largement du strict cadre environnemental ; c'est peut-être là que se trouveront les raisons profondes de la réussite ou de l'échec de ces expériences.

²⁴ On assiste à Madagascar à la multiplication des prélèvements de "ristournes", taxes locales perçues sur les productions locales, sur les flux traversant un territoire, ou encore sur les moyens de production. Cette multiplication est, la plupart du temps, liée aux nouveaux pouvoirs accordés aux maires.

²⁵ Convention locale qui définit les droits et les obligations relatifs à l'usage de ressources communes.

CONCLUSION

Les AMP constituent une catégorie particulière de territoires à protéger et à administrer. Ne faut-il pas, plutôt que de proposer un simple état des lieux des AMP, augmenter l'état des connaissances sur leurs enjeux et les recompositions qu'elles induisent ? Les données importent moins que de savoir au bénéfice de quels milieux et de quels acteurs les utiliser quand création et gestion d'AMP sont en cause. Ces connaissances doivent aider à assumer le coût immédiat des AMP, alors que les bénéfices espérés de la conservation biologique sont futurs. Dans certains cas, leurs bénéfices économiques pourront être durables, répartis équitablement ; dans d'autres ils s'avèreront temporaires, exclusifs, voire spoliateurs. La fonction de conservation est difficilement contestable, mais il n'est pas toujours acquis que les AMP contribuent à l'amélioration générale des conditions de vie des acteurs locaux et donc à la dimension sociale du développement durable des territoires marins et côtiers.

Il est urgent que droit et économie considèrent les AMP comme objet de recherche particulier, selon les problématiques et les méthodes qui leur sont propres, et que leurs résultats ne soient pas de simples éclairages annexes de questions posées par les sciences de la nature. Ces dernières ne sont pas des sciences de la décision, même si le développement d'une science naturaliste prédictive est souhaité comme conseil à la décision publique ou privée. Des problématiques telles que les enjeux institutionnels des AMP, les réponses stratégiques des acteurs locaux (appropriation, acceptation prudente, refus, conflits), les conditions de l'efficacité des AMP, et leur évaluation économique, devront être traitées de façon plus approfondies, tant en raison de la diversité des acteurs et des points de vue sur les AMP que de la dimension non monétaire d'importants phénomènes à prendre en compte.

BIBLIOGRAPHIE

- BAGHWATI J. N. (1982) Directly unproductive profit-seeking activities, *Journal of Political Economy*, 90, 988-1003.
- BALAND J-M., PLATEAU J-P. (1996) *Halting Degradation of Natural Resources. Is there a Role for Rural Communities ?*, FAO, Clarendon Press, Oxford.
- BERRY S. (1989) Social Institutions and Access to Resources, *Africa*, 59(1), 41-55.
- CARRET J., LOYER D. (2003) Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ?, Notes et documents n°4, Agence française de développement (AFD), (<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/NotesDocuments/lang/en>).
- CAZALET B. (2004) Genèse conceptuelle et analyse des politiques de gestion d'APMC d'Afrique de l'Ouest, rapport de travail WP4, Projet européen CONSDEV, (<http://www.resed.org>).
- CAZALET B. (2005) Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest, *Vertigo*, 5(3) (<http://www.vertigo.uqam.ca>).
- CHABOUD C., CURY P. (1998) Ressources et biodiversité marines, *Natures Sciences Sociétés*, 6(1), 20-25.

- CHABOUD C., MÉRAL P., ANDRIANAMBININA D. (2004) L'écotourisme comme nouveau mode de valorisation de l'environnement : diversité et stratégie des acteurs à Madagascar, *Mondes en Développement*, 32(1), 11-32.
- CHABOUD C., GOEDEFROÏT S. (2006) Interactions entre pauvreté et dynamique de la biodiversité marine et littorale dans le sud-ouest de Madagascar, *in* : Institut français de la biodiversité (dir.), *Dynamique de la biodiversité et modalités d'accès aux milieux et aux ressources*, 80-84 (www.gis-ifb.org).
- CHAUDAT P. (1993) La possession *Vorombe* dans la région de Tuléar, *Galaxie anthropologique*, n° 2-3, 130-136.
- COSTANZA R., ARGE R. D', GROOT R. DE, FARBER S, GRASSO M., HANNON, B. LIMBURG K. NAEEM S., O'NEILL R. V., PARUELO J., RASKIN R., G. SUTTO, P., BELT VAN DEN M. (1997) The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital, *Nature*, 387, 425-459.
- GALLETTI F. (2006) Quelle(s) gouvernance(s) pour le développement durable face à la mondialisation ? Le cas de Madagascar, *in* : Froger G. (dir.), *La mondialisation contre le développement durable ?*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 218-233.
- GALLETTI F. (2007) La gestion durable de la biodiversité dans un pays en développement. L'apport du droit, de la science administrative et des politiques publiques, *in* : Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Le développement durable pour les pays les moins avancés : utopie ou nécessité ? Le cas de Madagascar*, Karthala, Paris.
- KOECHLIN B. (1975) *Les Vezo du Sud-Ouest de Madagascar : contribution à l'écosystème de semi-nomades marins*, La Haye, Mouton, École pratique des hautes études, Paris.
- OLIVIER DE SARDAN J-P. (1998) *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, Paris.
- RAWLS J. (1971) *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- RUDEL K., AKIMICHI T. (1984) Marine Institutions in the Western Pacific, *Senri Ethnological studies* n° 17, Tokyo.
- TURNBULL C. (1987) *Les Iks, survivre par la cruauté*, Plon, Terre Humaine, Paris.
- WEIGEL J-Y. (1985) L'aménagement traditionnel de quelques lagunes du Golfe de Guinée (Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin), *Circulaire FAO sur les pêches*, n° 790.

L'administration des aires marines protégées en Afrique de l'Ouest

François FÉRAL¹

Un objectif du projet CONSDEV² (2002-2004) a été d'étudier le fonctionnement de trois aires marines protégées (AMP) : le Parc national du Banc d'Arguin en Mauritanie, la Réserve de biosphère du delta du Saloum au Sénégal et la Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos en Guinée-Bissau. La part juridique commandée a porté sur la gouvernance et l'analyse des modalités d'administration de ces trois aires (Féral *et al.*, 2004)³.

L'objet de cet article est d'analyser les cadres juridiques retenus pour la mise en place de ces trois AMP, cadres juridiques qui connotent fortement les choix politiques des États et renseignent sur leur manière d'exercer l'action publique. Toutefois, ces cadres ont été adoptés et mis en place par des États dont les moyens et les capacités de contrôle social sont faibles, voire théoriques. Dès lors, les AMP étudiées apparaissent comme des formes d'administrations spéciales qui sont au cœur d'une nouvelle gouvernance : elles réalisent une opération d'étatisation des espaces naturels à protéger, contre la logique de décentralisation affichée dans le cadre d'un développement durable ; elles opèrent en même temps comme l'extraction de ces espaces de la souveraineté de l'État, avec une légitimité internationale assise sur le rôle scientifique et

¹ Professeur, directeur du CERTAP (Centre d'Étude et de Recherche sur les Transformations de l'Action Publique), feral@univ-perp.fr. L'auteur remercie les rapporteurs anonymes, ainsi que B. Cazalet, G. Froger et F. Galletti.

² *Cohérence des politiques de conservation et de développement des aires protégées marines et côtières en Afrique de l'Ouest*, programme INCO-DEV, n°ICA 4-2001-10043, DG recherche, Commission européenne (<http://www.resed.org/consdev>).

³ Le travail de juristes rattachés aux universités des pays concernés (Guèye, Dakar, Fall, Nouakchott, Quadé, Bissau) et de juristes français (Cazalet, Féral) constitue une contribution bien documentée sur les dispositifs juridiques institués. Les enquêtes de terrain et les contributions relatives à l'histoire (Wedoud, Saleck), aux identités des peuplements et aux exploitations (Fall, Diémé et Cardoso) ont apporté de nombreux éléments d'analyse complémentaires. Les observations juridiques croisées avec celles des historiens, anthropologues (Worms, Da Silva) et économistes (Weigel, Sarr) ont permis de caractériser trois administrations africaines à la fois très différentes et semblables. Pour une analyse approfondie et pluridisciplinaire des AMP d'Afrique de l'Ouest, voir Weigel *et al.* (2007).

financier des organisations non gouvernementales (ONG) et sur les principes internationaux de développement durable auquel ont adhéré les États.

Dans ce cadre, notre analyse porte sur l'influence des modèles internationaux de création et de gestion des aires protégées sur les AMP ouest-africaines. En particulier, il s'agit de voir comment le droit international et ses concepts constituent la base juridique commune des trois AMP étudiées, la loi nationale apparaissant alors comme l'acte juridique d'application des engagements internationaux. Nous mettons également l'accent sur les formes d'administration spéciales, les actes administratifs et juridictionnels d'application, les modèles institutionnels de gestion (déconcentration, décentralisation) et l'existence d'un système de droit synchrétique illustrant le fait que le phénomène d'étatisation des espaces à protéger, au plan normatif et administratif, coexiste avec une pluralité d'ordres juridiques traditionnels d'accès aux richesses naturelles.

1. L'INSPIRATION INTERNATIONALE DE L'ADMINISTRATION DES AMP

L'inspiration des politiques de protection dans les trois pays se manifeste par leur origine internationale conceptuelle et politique et par l'appui prodigué aux États pour leur mise en œuvre.

Les politiques nationales de protection sont largement inspirées des travaux internationaux inventoriés (Cazalet, 2004) et illustrent l'expansion des thèses de protection de la nature, la prise de conscience du pillage et de la dégradation rapide des richesses naturelles étant l'élément déclencheur. Dans la mouvance des grandes conférences, les pays du tiers-monde se sont engagés dans la voie des aires protégées, alors que l'objectif initial de préservation était limité : protection d'espèces emblématiques (tortues, lamantins, etc.) ou protection de l'avifaune migratrice (Banc d'Arguin). La contribution des scientifiques occidentaux et, en particulier, des ornithologues paraît déterminante⁴.

L'inspiration s'est réalisée, d'abord par l'adoption des grands principes de protection et de durabilité, ensuite par l'identification des zones considérées comme devant être protégées en raison de leur intérêt écologique. En Mauritanie et au Sénégal, à une protection unilatérale succède une protection fondée sur la planification de la gestion des espaces et l'intégration des populations au projet. Ces étapes font écho aux progrès de la pensée internationale dans le domaine de la protection : la protection absolue fait place à la durabilité qui en est le nouveau paradigme.

⁴ Théodore Monod a joué un rôle important dans la construction du projet de protection du Banc d'Arguin. Pour la Guinée-Bissau, le classement de l'archipel des Bijagos en réserve de biosphère, en 1996, s'est effectué sur la base des travaux réalisés par le CRAD (Centre de recherches en aménagement et en développement), service universitaire canadien outre-mer d'Ultram (SUCO/CRAD).

On parle d'une gouvernance "importée", les politiques inspiratrices ne relevant pas directement des pays concernés mais d'une vulgate occidentaliste diffusée par les ONG et les bailleurs : importation des principes et des objectifs de protection depuis les conférences ; importation des modalités administratives des pays colonisateurs, intégrées dans l'appareil d'État depuis les indépendances. La gestion des AMP se présente, en outre, comme un système de co-administration entre, d'une part, les administrations d'État et, d'autre part, les bailleurs de fonds (communauté internationale ou certaines ONG⁵). Dans les pays en développement, la mise en place des institutions, les normes de protection et les mesures de gestion dépendent de coopérations internationales. Si l'on est familier de voir l'État utiliser des coopérations avec la société civile, force est de constater que la coopération des États africains ne se noue pas directement avec leur propre société civile mais avec une société civile importée (Féral, 2002) : réseaux internationaux de scientifiques, ONG de protection de la nature (Quadé, 2003)⁶, etc.

Les politiques internationales s'expriment également par la multiplication des programmes qui envahissent les zones protégées : soit à l'initiative d'ONG, soit dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Un risque de captation des administrations par ces programmes apparaît (Galletti, 2004), avec des administrations qui finissent par être au service d'opérations financées. Ici, se posera donc dans l'avenir la question d'une politique de protection durable, reposant sur les initiatives propres des États responsables, avec un minimum d'autonomie de moyens et de décisions.

2. LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DES ÉTATS EN DÉVELOPPEMENT

La définition juridique des AMP relève de la police administrative, établie par une loi-cadre, qui fixe des institutions de contrôle et de gestion et un ensemble de règles d'ordre public spécial.

Pour organiser l'administration des AMP, le modèle juridique retenu dans nos trois cas d'étude est un montage bureaucratique qui doit mettre en œuvre une politique publique nationale. Il repose sur les traditions juridiques et institutionnelles héritées de la colonisation. Ces AMP, phénomène

⁵ Principalement l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) dans le delta du Saloum et l'archipel des Bijagos. Mentionnons l'intervention de l'ONG Tiniguena pour la création, en 1986, de la Fondation internationale du Banc d'Arguin (FIBA), partenaire principal pour la conservation et la surveillance du parc, ainsi que sur l'ensemble des AMP ouest-africaines.

⁶ En Mauritanie, le Parc national du Banc d'Arguin est co-administré par la direction du parc et la FIBA qui mobilise les soutiens financiers de cette aire marine. En Guinée-Bissau, faute pour l'État d'avoir mis en place le Conseil de coordination des aires protégées, le réseau des aires protégées de l'UICN exerce les pouvoirs normalement dévolus à cette structure interministérielle et administrative.

d'administration spécialisée, sont des circonscriptions étatiques, assorties de mesures de police administrative spéciale et administrées par des structures déconcentrées, sous tutelle des administrations centrales.

La police administrative spéciale est une catégorie issue de la tradition juridique dite romano-germanique ; les pouvoirs de police doivent être établis par une loi qui est le fondement de mesures de protection et de gestion. Ainsi, les AMP font l'objet d'un acte fondateur qui signale la prise en main d'un périmètre par l'administration de l'État, pour réaliser des politiques conçues au niveau international. Ensuite, chaque État prend des mesures et des moyens pour matérialiser ces politiques. Les trois pays étudiés montrent des modalités et des résultats très différents, malgré des inspirations internationales identiques et des fondements juridiques hérités. Les textes créant une AMP intègrent, en droit interne, les principes de protection retenus au niveau international⁷. Mais la loi symbolise plus qu'une simple ratification des principes internationaux. Dans la conception classique, l'adoption d'une loi est l'expression de la souveraineté nationale et elle se justifie pour deux raisons : l'ouverture d'un débat démocratique sur un sujet d'importance nationale, et la validation des atteintes aux libertés individuelles et aux principes de fonctionnement de l'appareil politique ou administratif par la représentation nationale (incarnée par le parlement, mais souvent restreinte au pouvoir exécutif dans ces pays).

La mise en place d'une AMP va se traduire par :

- la création d'une circonscription d'exception sur laquelle des mesures de police spéciale vont s'appliquer, portant atteinte aux droits des personnes⁸ ;
- la création d'institutions titulaires des pouvoirs de police, bouleversant le fonctionnement administratif normal du territoire. Des autorités déconcentrées viennent ici en compétition avec les collectivités ou les administrations déléguées de l'État ;
- des transferts de responsabilité et de pouvoirs vers le gouvernement, en contradiction avec les règles de la décentralisation ou de la déconcentration territoriale.

Le peu d'informations recueillies sur l'adoption des différentes lois montre qu'il n'y a pas eu réellement de débat public autour des AMP. Hypothèse corroborée par le mode d'élaboration des lois. Les textes présentés par l'exécutif devant des parlements peu réactifs, sont souvent rédigés au titre de l'assistance technique internationale ; ils ont, en réalité, une nature et un contenu administratifs et réglementaires⁹. Les aspects de libertés publiques et de police de ces textes,

⁷ L'adoption précipitée de la loi-cadre relative aux aires protégées en Guinée-Bissau, moins d'un an après la reconnaissance par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation la science et la culture (UNESCO) de l'intérêt écologique présenté par les îles Bijagos, illustre la mise en œuvre de ces différentes étapes.

⁸ Droit de propriété foncière, droits d'accès aux ressources, libertés économiques, libertés d'aller et de venir, liberté d'installation.

⁹ Voir, à titre d'exemple, la loi mauritanienne 2000/024 qui renforce le fonctionnement juridique du Parc national du Banc d'Arguin (légitimité, missions, cohérence du statut administratif, outils pertinents, etc.).

(territorialité d'exception et régime juridique spécial) n'ont probablement jamais fait l'objet de réelles discussions dans l'espace public. Ces lois sont mal intégrées dans la société faute des relais du débat public. Or, par principe, les politiques nouvelles se proposent d'appliquer leurs objectifs grâce à l'adhésion du public et à la participation des populations.

3. LA CRÉATION DE CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES SPÉCIALES

Quel qu'en soit l'habillage sémantique, les AMP sont des circonscriptions administratives d'exception. La procédure de délimitation de circonscriptions administratives d'exception trouve sa légitimité dans les principes protectionnistes, même si d'autres considérations apparaissent. La complexité de certains zonages correspond à la conscience progressive de la difficulté d'interdire purement et simplement des activités sur de vastes espaces naturels.

3.1 La procédure gouvernementale de délimitation

La fixation des périmètres des parcs et des réserves reste une affaire gouvernementale, et des décrets les établissent au nom des pouvoirs exécutifs. La définition des zones de protection, "*faisant l'objet d'un contrôle particulier sur un plan juridique et administratif ou pour des raisons de tradition, ainsi que de mesures d'aménagement visant à conserver certaines de leurs caractéristiques*" (Fall, 2003, 8), constitue le second acte juridique fondamental. Le zonage consiste donc à délimiter une partie du territoire national sur laquelle un régime juridique d'exception s'applique aux activités privées et aux institutions administratives.

Dans la conception internationale de la souveraineté, l'État est investi de la mission de protection en créant des AMP, s'il le juge opportun et nécessaire. Or, la définition de la circonscription de protection a un effet socioéconomique considérable. La fixation des limites des parcs et réserves constitue d'abord un acte politique. Ainsi, les trois pays, pourtant très peu développés, se sont imposés d'importantes contraintes économiques et réglementaires sur d'immenses espaces naturels englobant de grandes richesses et concernant d'importantes populations. La capacité des médiateurs occidentaux à convaincre la classe politique est donc le ressort fondamental de la prise de décision. Ces engagements sont adoptés sous l'effet de l'idée de responsabilité : le fait, pour l'État, d'être considéré comme l'auteur des dégradations intervenues sur les espaces naturels. Dans la nouvelle conception de la définition des circonscriptions, la concertation des populations concernées et des acteurs impliqués dans l'opération doit être organisée. Mais la situation des populations ne permet pas une enquête publique diligentée par des autorités indépendantes et bénéficiant de moyens et de délais raisonnables pour asseoir la décision des autorités publiques. Par contre, l'existence de batailles bureaucratiques engagées au niveau des administrations d'État pour contrôler la

protection des espaces naturels est certaine. Les nombreux changements de tutelles et de responsables des organismes de gestion constituent le signe de ces compétitions administratives (Fall et Diémé, 2002).

3.2 *Évolution vers la durabilité et complexité croissante des espaces administrés et réglementés*

L'objectif principal des AMP reste la protection des milieux naturels. Durant les années 1950-1960, l'idée d'une protection totale des espaces s'est imposée comme une évidence, puis la présence et la pression des hommes sur des espaces protégés ou sur les espaces limitrophes ont imposé l'idée de biosphère, intégrant les populations dans le projet de protection. L'évolution est remarquable au Sénégal et en Guinée-Bissau : les réserves de biosphère établies autour des parcs constituent des zones tampon conçues comme des périmètres autour d'un sanctuaire naturel inviolable et totalement protégé. Les enquêtes ne démontrent pas que ces zones sont bien identifiées par les populations locales, mais le principe de l'intégration des hommes dans les périmètres de protection est un progrès notable, même si les problèmes de gestion ne sont pas aisés à résoudre¹⁰. Les limites initiales des aires ont donc obéi à des priorités de protection sans que soit intégrée *a priori* l'analyse sociétale de la zone. Le rôle déterminant des scientifiques et de la coopération dans la délimitation a mis en priorité l'intérêt écologique et géographique des régions concernées.

Les trois AMP présentent des zonages plus ou moins complexes, en fonction de leur date de conception et de mise en place¹¹. L'exemple récent de l'archipel Bolama Bijagos est le plus compliqué en raison de l'héritage des expériences de protection et des études d'impact consécutives aux évolutions des conceptions de la protection de la nature. L'aire bissau-guinéenne Bolama Bijagos est constituée, depuis 1996, de deux parcs : le Parc national d'Orango et le Parc national de Joao Viera et Poilao. En outre, une multiplicité d'espaces spéciaux (parc à tortues, parc assorti de sanctuaires écologiques et de forêts sacrées) ne permet pas de clarifier les politiques de protection. S'ajoute une multitude de zones présentant un régime différent et des règles particulières : zone de préservation, zone tampon, zone de développement durable, zone d'exploitation contrôlée, etc. La cohérence de ces périmètres devrait s'organiser autour de la zone centrale où s'affirme la priorité de préservation et de protection intégrale (aires sacrées, îlots de protection absolue, etc.). Viennent ensuite les zones tampons de développement durable, assorties de restrictions

¹⁰ Au Sénégal, le Parc national du delta du Saloum a été créé à la suite de la Convention de Paris de l'UNESCO de 1972. Ce n'est qu'en 1981 que sera mise en place la réserve de biosphère qui vient compléter la démarche protectionniste.

¹¹ Le statut du Parc national du Banc d'Arguin est le plus simple : un seul espace de protection sur lequel s'applique l'interdiction de principe de toutes activités, à l'exception des activités traditionnelles. Le delta du Saloum présente deux zones concentriques : le parc, théoriquement très protégé, et la réserve de biosphère qui l'englobe, ayant pour objet d'être zone tampon.

sur le volume et le type d'activité, et les zones de transition où est acceptée un meilleur potentiel de développement dans le cadre d'une gestion intégrée. Enfin, les zones de reconstitution du potentiel paysager, culturel et environnemental doivent réhabiliter les parties dégradées de l'archipel. La complexité du zonage doit plus à des considérations scientifiques qu'à des opérations de concertations avec les populations locales. Il n'est pas certain que les espaces imbriqués soient aisément lisibles et gérables.

4. LES ACTES ADMINISTRATIFS ET JURIDICTIONNELS D'APPLICATION

L'action administrative est constituée d'actes administratifs et d'une série de décisions individuelles prises par des autorités établies ou reconnues par l'État. L'AMP est un espace sur lequel sont définies :

- les compétences des autorités administratives impliquées dans le processus de création, de gestion et de sanction ;
- les mesures de police administrative réglementant les activités privées et le régime des biens et des mesures de gestion unilatérales ou concertées ;
- les peines de police judiciaire ou les sanctions administratives pour faire appliquer l'ensemble des règles imposées.

Nous mettons l'accent sur les mesures de police administrative, avant d'analyser la mise en application des normes liées aux AMP.

4.1 *Les mesures de police administrative*

Les zones AMP se caractérisent par de nombreuses mesures d'interdiction d'activités ou de pratiques. Très schématiquement, l'ensemble des mesures de police peut s'analyser comme un système d'interdiction et la tolérance d'activités traditionnelles aménagées qui renoncent à certaines pratiques.

En Mauritanie, la réglementation tend à un gel démographique et socio-économique de la zone, par le principe d'une interdiction totale d'activité, avec dérogation pour les autochtones. On accepte les personnes et les groupes "exerçant habituellement, pratiquant habituellement". On évoque également les "droits traditionnels de culture...pour la satisfaction de besoins domestiques..." ou de "pêche de subsistance". Ces groupes tolérés font l'objet d'un intense cadrage réglementaire. La réglementation des opérations de pêche est récurrente, alors qu'il est démontré que la pêche *Imraguen*¹² est totalement intégrée dans les flux commerciaux et financiers du mareyage d'Afrique de l'Ouest qui, avec les flux du tourisme, ne font l'objet d'aucune réglementation

¹² *Imraguen* est un terme berbère, pluriel du mot *Amrig*, signifiant "celui qui pêche". Les *Imraguen* ne sont pas une ethnie africaine mais une communauté de pêcheurs-chasseurs. Ils pratiquent une pêche communautaire dont l'organisation est fondée sur des règles sociales ancestrales respectant le droit et le rang social de chaque individu. Six villages *Imraguen* peuplent le Parc national du Banc d'Arguin.

particulière. C'est une vision assez archaïque de l'économie et de la protection qui apparaît. Dans le delta du Saloum, il existe un principe identique de protection compatible avec les activités traditionnelles : sont acceptées les activités de subsistance et de pêche artisanale. Mais on observe un inextricable feuilletage institutionnel qui fait que les codes de protection se sont multipliés pour une réglementation probablement inapplicable : ainsi, la notion de pêche artisanale, parfaitement inconsistante au Sénégal, n'empêche pas que des flux commerciaux intenses contribuent au pillage du Saloum. À un empilement de règles de police exercées par les différentes administrations cloisonnées, s'ajoute une intense compétition entre les administrations de l'État pour le contrôle de l'espace, ce qui correspond à la description connue de l'État prédateur (Bayard, 1989)¹³.

Dans l'aire de l'archipel Bolama Bijagos, on trouve des objectifs multiples, dont évidemment la préservation de la nature : *"la préservation, la conservation et la défense des écosystèmes inaltérés ; la sauvegarde des espèces animalières et des habitats menacés ; la conservation et la récupération des habitats de la faune migratoire"* (Quadé, 2003, 4). La conservation et la préservation des formes de vie traditionnelle paraissent mieux établies que dans les autres AMP : *"sont promues, l'utilisation ordonnée du territoire et de ses ressources naturelles, la défense et la formation des activités et des formes de vie traditionnelles des populations résidentes non lésionnaires du patrimoine écologique, et la promotion du développement économique et du bien-être des communautés résidentes, de manière à ne pas porter atteinte aux valeurs naturelles et culturelles de l'aire"* (Ibid., 9). Dans cette perspective de défense des populations Bijagos, on note la possibilité de réaliser des constructions sans autorisation pour les résidents sous forme de "concessions implicites" (article 32 et s.).

Les activités aux Bijagos sont classées entre les activités "prohibées" – *"toutes activités capables de porter préjudice à l'environnement et à l'équilibre naturel des écosystèmes, les lotissements, les constructions, les infrastructures ou toute activité susceptible de modifier la physionomie et le topographie du sol"* (Ibid.) – et les activités "conditionnées" qui sont ces mêmes activités soumises à des autorisations par les responsables du parc dans les zones de développement durable. Mais la pratique des "concessions tacites" montre les limites du contrôle effectué par l'administration de la réserve.

4.2 La mise en application des normes liées aux AMP

La multiplication des normes de police a peu de sens si on n'est pas en mesure d'en assurer le contrôle, l'application et les sanctions. Malgré les difficultés à appliquer des normes scientifiques centralisées sur d'immenses espaces naturels impliquant parfois de nombreuses populations, le modèle bureaucratique se

¹³ Selon Bayard (1989, 45), *"l'État s'implique dans la répartition ethnique des tâches sociales. Le contrôle économique s'intègre dans cette conception patrimoniale de l'État : en contrôlant l'économie, on en contrôle et on en répartit la richesse auprès des clients"*.

signale à travers le système pénal et répressif, organisé en complément du dispositif normatif et institutionnel.

En théorie, toutes les interdictions et préconisations de police font l'objet d'infractions pénales qui répondent à un régime judiciaire : constatation d'infraction, mise en œuvre des poursuites par les procureurs, transmission aux tribunaux répressifs, jugements et sanctions. Amendes et peines de prison accompagnent les différents textes de police. Des mesures de sûreté sont également prévues pour mettre un terme aux infractions permanentes : démolition des constructions et des matériaux prohibés, saisie des matériels de pêche et de chasse, consignation des gibiers et des produits halieutiques...¹⁴. Mais *de facto*, la justice est court-circuitée par les gestionnaires des aires protégées. Le pouvoir des administrations se confirme avec les compétences considérables accordées aux responsables des parcs et par le pouvoir discrétionnaire d'attribuer les autorisations, licences et concessions.

Le juge est souvent absent de l'application des normes de police dans les pays en développement¹⁵. L'appareil judiciaire africain est déficient et, en particulier pour ces infractions, la justice ne fonctionne pratiquement jamais. Le phénomène est préoccupant : la gestion administrative des parcs – de la décision d'autorisations jusqu'à la sanction – ne peut être que le creuset du soupçon de corruption ou de favoritisme ; elle est également facteur d'opacité dans le fonctionnement des AMP.

Enfin, la capacité de contrôle se mesure également à l'ampleur de moyens donnés aux administrations, rapportés à l'ampleur des tâches à réaliser et, en particulier, la taille des espaces à contrôler et la complexité des infractions et du milieu humain. Ici, concernant les trois cas d'étude, le Parc national du Banc d'Arguin paraît le mieux doté pour réaliser ses missions, quoique Fall (2003) note la précarité des financements et la non-effectivité de la gestion. Pour les deux autres réserves, l'évaluation des moyens disponibles pour réaliser le suivi et les contrôles ne nous est pas parvenue : on reste très dubitatif sur la capacité des agents de contrôle à réprimer le braconnage et à imposer, par la loi pénale, les innombrables réglementations de police de l'environnement.

¹⁴ Aucune "affaire judiciaire" n'a pu être analysée, aucun procès verbal n'a pu être consulté. Aucune décision de justice proprement dite n'est communiquée ou citée dans les différents rapports. Les rapports d'activité des parcs ne font pas état des activités de contrôle et de répression. Les administrations appliquent les réglementations selon leurs contraintes. Ce fait est renforcé par la transaction, où les poursuites judiciaires sont remplacées par une amende administrative.

¹⁵ Exception notable des procédures engagées par la direction du Parc du Saloum en 2002 sur deux affaires pour lesquelles le procureur de la République a été effectivement saisi. Mais la difficulté d'appliquer des peines apparaît clairement : de multiples pressions sont exercées sur la direction du parc pour ne pas poursuivre les contrevenants et classer les affaires sans suite.

5. LES MODÈLES INSTITUTIONNELS DE GESTION

Les gouvernements des pays en développement, inspirés par les modèles des pays développés, ont créé des organismes chargés des AMP. Il s'agit d'abord de structures mises en place par l'État, soit par le procédé juridique de l'établissement public pour la gestion des circonscriptions, soit par des administrations territoriales déconcentrées. Mais quelle est la légitimation de ces structures d'État vis-à-vis des populations, et quelles sont leurs relations avec les institutions décentralisées ?

5.1 *Les procédures de déconcentration*

Dans le Banc d'Arguin, le choix de la formule de l'établissement public témoigne du caractère centralisé du projet, comme une formule de déconcentration fonctionnelle de l'État. Créé pour assurer une mission spécialisée, l'établissement public a la personnalité juridique et l'autonomie de gestion. Ce caractère se signale par la nomination du directeur du parc par l'État, la gestion publique de ses deniers, le statut des personnels, l'attribution de compétences juridiques exclusives, etc. Ainsi, l'établissement public du Banc d'Arguin est à Nouakchott, siège de sa tutelle ministérielle (décret du 17 mars 1977).

Le système bissau-guinéen est une cascade d'institutions centralisées qui assure la tutelle de la réserve de biosphère. Le Conseil de coordination des aires protégées devait être le véritable responsable des politiques de protection, doté de la personnalité juridique et des pouvoirs de fournir les moyens aux AMP et d'y contrôler les activités. Mais ce Conseil n'a jamais fonctionné et il a été remplacé par un réseau international d'ONG. Dans l'archipel Bolama Bijagos, les deux parcs nationaux constituent la zone centrale de la réserve et disposent, en théorie, de l'arsenal juridique le plus contraignant censé assurer la protection effective du site, et garantir la pérennisation des activités traditionnelles des populations autochtones, ainsi que leur développement socio-économique. Pour autant, les statuts des deux parcs nationaux n'ont pas été établis sous forme d'établissements publics administratifs. En conséquence, leur faible autonomie de gestion et l'absence généralisée de moyens ne leur permettent pas de s'affirmer comme les institutions "*leader*" en matière de protection et d'utilisation rationnelle des ressources de l'archipel.

Au Sénégal, le système de direction des parcs nationaux a écarté la formule de l'établissement public, privilégiant un service déconcentré chargé du Parc national du delta du Saloum (zone centrale). L'ensemble des autres services de l'État (Direction des eaux et forêts et Direction de la pêche) intervient sur les zones tampon et de transition, sans qu'un lien hiérarchique ou fonctionnel soit établi entre eux et la direction des parcs, matérialisant un "feuilletage administratif inextricable". Simples services extérieurs sans personnalité juridique et sans autonomie de gestion, les diverses institutions du delta Saloum relèvent directement des hiérarchies dakaraises, elles n'ont aucune autonomie

financière, ni stratégie propre (Diémé, 2002). Leur poids politique et juridique est totalement dilué et les différents services d'État opèrent pour leur propre compte. Dans le Saloum, la situation administrative confuse ne permet pas de dégager une politique commune et cohérente. L'influence des décisions, adoptées dans la capitale, au sein de la direction des parcs nationaux, et l'ingérence de nombreuses administrations d'État dans la zone en interdisent toute définition. Les principes de gestion, la mobilisation des moyens, l'opportunité des décisions se perdent dans la bureaucratie des administrations centrales de Dakar. Phénomène bien connu au Sénégal, l'incapacité de l'État à arbitrer entre ses propres services génère une épuisante compétition administrative.

In fine, le fonctionnement du Parc national du Banc d'Arguin semble plus efficace en raison de son statut, doté de la personnalité juridique, qui lui permet de renforcer des liens politiques et financiers avec les ONG internationales. Plus autonome, plus visible sur un plan institutionnel, le parc est une autorité souveraine et responsable, considérée comme un réel interlocuteur par les partenaires internationaux et par les populations. En théorie, le parc est soumis à une tutelle quasi hiérarchique exercée par le ministre chargé de l'environnement ou des ressources naturelles : cela nous rappelle le caractère étatique de la formule. En théorie, également, l'établissement public met en œuvre la politique d'environnement de l'État, *via* le ministère de l'Environnement. Mais c'est en fait une administration "proconsulaire". Maître de ses propres moyens, de ses relations et de ses politiques, le parc s'est autonomisé vis-à-vis de ses tutelles (Fall, 2003).

5.2 Les procédures de décentralisation

La décentralisation est un nouveau paradigme de la durabilité. Or, l'étatisation institutionnelle décrite ci-dessus illustre un processus inverse. Dans la réalité, le système public s'est adapté, soit avec des procédures de participation, soit avec l'affranchissement des administrations de terrain vis-à-vis de la tutelle centrale. D'ailleurs, les textes d'organisation des AMP instituent la participation des populations dans les mécanismes de gestion et de décision : "*Les ressources sont gérées par les populations locales, la DEFCS (Direction des eaux et forêts, de la chasse et de la conservation des sols) et l'UICN*" (Diémé, 2002, 17) ou bien : "*l'administration du parc procède avec les représentants de villages et campements intéressés à l'inventaire des droits d'usages et de parcours*".¹⁶ Avec la consécration du développement durable et de ses principes, les systèmes de consultation se sont multipliés. Les comités et les conseils administrant les aires protégées prévoient la participation des acteurs locaux. Cela relève non seulement d'une démarche de négociation et de participation, mais également d'une opération de légitimation d'un État qui ne peut plus imposer ses solutions de manière technocratique. L'organisation de cette participation institutionnelle est toujours difficile à mettre en œuvre.

¹⁶ Arrêté du 11 février 1985 relatif au fonctionnement du Parc national du Banc d'Arguin.

En effet, l'ancrage des administrations des AMP vient bousculer la gestion villageoise ou des communautés rurales. Dans la Réserve de biosphère du delta du Saloum au Sénégal, perdure un phénomène d'opposition institutionnelle, tant au niveau des communautés incluses dans le périmètre de la réserve qu'à celui de la pression exercée par les 295 villages appartenant aux quatre communautés rurales limitrophes (*Ibid.*). Ces communautés conservent leurs compétences dans le domaine de l'occupation de l'espace, de la gestion des terroirs : comment concilier ces pouvoirs avec les politiques de protection ? La fonction de garde du parc devient risquée. Les gardes n'ont pu se maintenir dans l'enceinte même de l'aire de protection centrale car ils étaient perçus comme des agents de répression des multiples agressions sur le parc et ses ressources. La direction se félicite alors de ce que les agents de l'État, désormais cantonnés dans les villages, ont "*mieux surveillé le parc de l'extérieur*" (*Ibid.*, 19). Dépourvu de moyens pour lutter contre le braconnage et les coupes sauvages, l'État bascule de la répression vers un jeu subtil de sensibilisation/négociation avec les responsables locaux¹⁷. À l'inverse, l'organisation du Banc d'Arguin a évincé toutes les autres instances administratives déconcentrées ou décentralisées. L'administration du parc synthétise toutes les institutions politiques et administratives de la zone et la maîtrise de l'espace. Le parc a fini par monopoliser l'ensemble des compétences juridiques et est perçu comme tel par les populations concernées et les ONG ou les agences de coopération. Dans la zone Bijagos, le dénuement des administrations de l'État face à l'ampleur des tâches de surveillance, d'observatoire et de contrôle conduit les agents du parc à des stratégies de dialogue et de ratification des décisions des instances villageoises. Les normes édictées par l'État accompagnent la gestion locale plus qu'elles ne la dirigent. Enfin, rappelons la forte influence des ONG de protection assurant d'innombrables tâches administratives. Le financement de l'administration de contrôle, les évaluations scientifiques, l'élaboration des plans de gestion, l'assistance technique à tous les niveaux, démontrent une présence et une disponibilité de terrain qui légitime un discours moralisateur sur la durabilité. L'engagement des agences de coopération irrigue donc l'ensemble de la zone, de moyens matériels, financiers et d'organisation collective.

6. LE SYNCRÉTISME JURIDIQUE AFRICAIN

Le syncrétisme juridique n'est pas lié au seul droit des aires protégées. C'est un phénomène présent dans la plupart des pays en développement dans lesquels le droit de l'État et de son administration est en négociation avec la société civile pour réaliser ses objectifs (Galletti, 2004). L'AMP est un phénomène de forte étatisation juridique de l'espace social. Mais cette étatisation se heurte à la

¹⁷ À l'aide de comités de plage, de comités de bois mort, de la formation d'écogardes des villages par les responsables du parc, de définitions subtiles de codes de conduite avec les villageois, etc.

résurgence des droits sociétaux. Cette dualité génère un nouveau type de droit négocié original, ni étatique ni sociétal, mais juridiquement synchrétique. Comment peut s'organiser la dualité ?

6.1 *Le phénomène d'étatisation de l'espace social et la pluralité d'ordres juridiques*

Toute AMP illustre un phénomène d'étatisation d'un espace socioéconomique : une augmentation de l'ensemble de normes étatiques sur un espace dont la régulation initiale est peu en relation avec l'appareil d'État. Sur un plan institutionnel, la mise en place d'une AMP constitue une intensification de l'activité administrative de l'État. Les populations et les acteurs vivant sur ces espaces sont donc confrontés à une présence renforcée de l'État, tant sur le plan normatif qu'administratif. L'utilisation des richesses naturelles est le premier domaine d'étatisation ; mais la régulation des opportunités économiques est également en cause, avec l'habitat, l'exercice des activités, l'utilisation de matériels, la gestion des déchets, etc. L'ensemble de ces règles et la présence d'administrations chargées de les faire appliquer viennent contrarier les modes de répartition de la richesse et remettent en cause les autorités et les mécanismes sociétaux. Est-ce à dire que ces normes sont appliquées mécaniquement et que cette administration réalise ses objectifs ? Les enquêtes montrent le contraire. La dualité de l'ordre juridique est le creuset d'une négociation pour l'application de la norme de droit et le fonctionnement des administrations. Selon leurs moyens et la nature du terrain, elles peuvent, ou non, assurer la maîtrise de l'espace et des activités, comme les normes établies le prétendent. Dans les trois AMP, l'existence de plusieurs ordres juridiques en négociation produit l'ordre juridique synchrétique. L'ordre juridique formel est constitué d'un *corpus* de polices spéciales inscrites dans une circonscription (*supra*). Il interfère directement ou indirectement sur les modes traditionnels de distribution de la richesse. Ainsi en est-il des droits d'accès aux richesses halieutiques attribués dans le cadre d'autorisations et de règles locales, et des droits de propriétés et des droits fonciers permettant l'exploitation des richesses pastorales, forestières ou agricoles. L'importance des règles traditionnelles pour l'accès aux richesses demeure une donnée fondamentale. Alors que la mise en place des AMP relève d'un processus d'intégration politique de dimension internationale, le mécanisme quotidien de la mise en œuvre de cet espace reste sociétal, et se réalise parfois avec plusieurs niveaux d'organisation.

6.2 *Les illustrations du phénomène de synchrétisme juridique*

En Mauritanie, les *Imraguen* sont soumis, depuis des siècles, à de fortes pressions sécuritaires et fiscales (Wedoud, 2003). La disposition des espaces et des richesses fait l'objet des très anciens liens juridiques féodaux. Le processus colonial a refoulé ces pressions. La valorisation des richesses halieutiques et la

création du parc constituent de nouveaux enjeux économiques, politiques et financiers. Ces enjeux ont réveillé les systèmes tributaires dans lesquels le partage des richesses s'effectue, non selon les règles du droit commercial ou de l'entreprise occidentale, mais selon une recomposition des hiérarchies tribales, des systèmes d'allégeance et de sujétion. Ces données sociétales font éclater les droits d'usage et de propriété tels que nous les concevons et elles font intervenir des acteurs invisibles qui pèsent sur le fonctionnement du parc selon des codes implicites dont la puissance est surprenante. Beaucoup de notables tentent de contrôler des territoires tribaux désormais balisés par une présence administrative permanente et irrigués par des flux financiers, commerciaux et touristiques. Conscients de ce danger, les *Imraguen* authentiques revendiquent des pouvoirs politiques et territoriaux basés sur le partage colonial des années 1930. Curieusement, le poids du passé paraît plus fort que l'administration, les ONG et les principes internationaux. Enfin, dans les villages *Imraguen* eux-mêmes, apparaît un troisième niveau juridique "infra tribal" qui se manifeste par l'organisation des opérations de pêche réalisée au sein des villages et entre les villages¹⁸. Le contrôle de l'effort de pêche, du moins la discipline professionnelle, apparaissent donc probablement des siècles avant l'idée même de pêche responsable.

Ainsi, les principes initiaux de gestion reposent encore implicitement sur l'interdiction des activités anthropiques, à l'exclusion des activités traditionnelles. La tradition n'est pas seulement une opération de production réalisée sur un milieu, c'est également des liens sociaux et juridiques qui conditionnent la mise en œuvre de ces opérations. Pour l'administration du Parc national du Banc d'Arguin, la responsabilité de la régulation de la pêche relève d'abord des pêcheurs, au nom d'une tradition selon laquelle la mer appartient à ceux qui y travaillent. Mais pour les chefs de tribus, les richesses halieutiques appartiennent aux tribus : les pêcheurs n'ont que des droits d'accès contre rémunération ; la tension entre ces deux conceptions de l'accès s'accroît avec l'augmentation des revenus drainés par le Parc national du Banc d'Arguin. Dans le Saloum, les villages s'adaptent pour se soumettre aux règles de police. L'espace de la réserve est complexe en raison des différentes administrations de l'État qui cherchent à s'approprier les avantages associés au fonctionnement du parc. L'analyse *in situ* met en évidence une multiplicité de références juridiques ; en fait, cela illustre "la politique du ventre" dans laquelle les administrations se disputent les compétences comme des butins (Bayard 1989 ; Jacquemot et Raffinot, 1993). La disposition de l'espace foncier et l'autorisation de culture appartiennent aux descendants des premiers défricheurs de brousse. L'organisation du terroir et les équilibres sociaux qui en résultent sont étanches aux règles scientifiques qui ont présidé à l'organisation du parc et à la définition des règles de protection. Les comités de plage sont l'expression du conseil de village et ils ont pour fonction de contrôler les autorisations de pêche : les

¹⁸ Cette organisation ne doit rien aux tribus dominantes et le zonage même des opérations est établi entre les différents villages (Worms et Mouloud, 2002).

mécanismes de discipline professionnelle réapparaissent au plus bas niveau de l'organisation sociale. Le référentiel scientifique dans l'évaluation de l'effort de pêche est absent dans cette gestion villageoise, ce qui ne veut pas dire que la gestion soit inefficace et non durable.

Enfin, sur la troisième AMP, les îles Bijagos, des autorisations d'exploitation, de pêche, ou d'installation sur les îles et à proximité des villages Bijagos, sont données par les chefs de village qui, dans la tradition, sont les gestionnaires des richesses naturelles. En l'absence de l'administration d'État, les chefs coutumiers négocient l'accès aux ressources avec les étrangers dans un cadre contractuel : le référent "biosphérique" ne semble pas particulièrement prégnant lors de ces échanges. Ces autorisations villageoises sont validées par les dispositions de l'article 32 du décret d'organisation des deux parcs de la réserve. La validation de la concession est obtenue par le silence de l'administration durant 90 jours. De même, les règles relatives aux zones sacrées sont reprises dans les textes de protection de l'État et par l'administration de la réserve, sans référentiel scientifique. L'État a donc intégré des normes sociétales sur des fondements traditionnels, comme facteur d'assimilation des normes de police de l'environnement.

6.3 *Le processus de participation, aspect dialectique juridique des AMP*

Le processus de participation est un aspect de la dialectique juridique dans l'évolution de l'administration des AMP. Il existe les années protectionnistes, au cours desquelles des scientifiques éclairés ont entrepris de réaliser une protection de la nature selon un modèle de police unilatéral : un ensemble d'interdictions avec un sentiment de légitimité scientifique établi sur l'urgence de sauver la nature. La participation des populations apparaît ensuite comme le nouveau moyen d'atteindre les objectifs de protection, dans le cadre d'institutions et de normes aux contenus dialectiques. Outre l'institutionnalisation des populations, le processus de participation se manifeste par la négociation du contenu des normes imposées par l'État dans les AMP.

Sur le Banc d'Arguin, la concertation avec les populations locales est emblématique. Depuis 1998, à Mamghar, sont organisés des ateliers de concertation pour adopter de façon consensuelle des mesures de limitation des activités de pêche. Le processus de concertation et d'accompagnement est remarquablement bien organisé face à une population *Imraguen* faible et démunie. Apparaît l'hypothèse d'une population "écrasée" par une technocratie administrative qui impose ses solutions en bonne conscience, persuadée de son providentialisme.

L'administration du Parc du Saloum est également en perpétuelle négociation avec les chefs de villages. Mais la maîtrise administrative du delta est plus délicate à organiser, en raison d'une situation démographique et d'un terrain sans aucune commune mesure avec le Parc national du Banc d'Arguin. La surveillance d'une population forte et hétérogène, avec des imbrications

ethniques inextricables est particulièrement difficile. Les responsables du parc ne disposent pas de moyens pour des mesures de compensation : le maintien de l'autorité de l'État se réalise à travers des délégations implicites de pouvoir¹⁹. Ainsi, les comités de village illustrent ce pouvoir délégué, reconnaissance du pouvoir administratif du chef de village de réguler l'accès aux ressources naturelles.

CONCLUSION

L'image du droit "importé", véhiculé par les conférences internationales, apparaît à nouveau avec le présupposé suivant : les États des pays en développement n'ont qu'à intégrer les principes de fonctionnement des aires protégées. Comment faire fonctionner l'administration des AMP dans des pays où les États ont été affaiblis par les programmes d'ajustement structurel ? Paradoxe d'un modèle social, où l'État doit se désengager, au moment même où est encouragée la mise en place de lourdes administrations de police disposant de moyens scientifiques et d'intervention sophistiqués.

Soulignons les efforts déployés par trois pays en développement pour protéger leurs espaces naturels par le système des AMP et les trésors d'ingéniosité et d'engagement des administrations impliquées dans la gestion de ces espaces. Démunis de moyens, abandonnés par leur tutelle, harcelés par des donneurs de leçons et l'arrogance des conseillers techniques, les acteurs de terrain construisent patiemment un modèle d'administration mixte, entre normes publiques et accompagnement des pratiques locales. Dans le Saloum, où la pression démographique est très forte, et sur l'immense aire protégée des Bijagos, l'application de réglementations scientifiques éthérées n'est pas facile. La richesse de ce droit négocié nous apparaît ingénieuse, pragmatique et en définitive, au regard des moyens mobilisés, particulièrement efficace.

Des différences existent entre les systèmes de droit des États d'Afrique de l'Ouest car les catégories formelles sont atténuées par les pratiques administratives qui transparaissent et qui nous présentent, en définitive, trois administrations différentes :

- sur le Banc d'Arguin, une administration du parc national, adulée des populations, un proconsul directeur du parc et l'influence déterminante d'une ONG signalent l'affranchissement vis-à-vis des tutelles ministérielles ;
- sur le delta du Saloum, nous sommes en présence d'un feuilletage administratif dans lequel les administrations cumulent leurs compétences, d'administrations entropiques et de formes d'autorégulation qui sont négociées par les fonctionnaires de terrain les plus engagés ;

¹⁹ Exemple de la négociation de la direction du parc pour la protection de la forêt de Fathala : la zone tampon a été défrichée et un programme de maraîchages a été organisé en contrepartie du respect de la forêt par les villageois.

- sur les îles Bijagos, la restauration du pouvoir villageois, en raison de l'absence de l'État dans le processus de gestion, aboutit à une gouvernance souterraine. C'est la constitution de terroirs halieutiques où les chefs de villages détiennent un véritable pouvoir de juridiction.

Nulle part le droit des AMP n'est appliqué selon le modèle international et romano-germanique qui l'a inspiré. La dimension syncrétique des régimes juridiques que nous avons soulignée, illustre la vitalité des sociétés en développement, actrices des périmètres de protection définis par des instances scientifiques souvent peu sensibles aux tourments des populations qui y sont incluses. Un des enjeux de la réussite durable des AMP sera de dépasser les premières démarches protectionnistes.

BIBLIOGRAPHIE

- BAYARD J-F. (1989) *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Fayard, Paris.
- CAZALET B. (2004) Genèse conceptuelle et analyse des politiques de gestion des aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest, CONSDEV Document de travail WP5/01, Perpignan, CERTAP/Université de Perpignan, 57 p.
- DIÉMÉ S. (2002) Bilan de l'état, de l'exploitation et de l'usage des ressources naturelles renouvelables. La Réserve de biosphère du delta du Saloum, CONSDEV Document de travail WP1/08, DPN, Dakar, 31 p.
- FALL O. M. M. (2003) Analyse des politiques publiques liées aux aires marines protégées. Le Parc National du Banc d'Arguin, CONSDEV Document de travail WP4/01, Université de Nouakchott, Nouakchott, 37 p.
- FALL R., DIÉMÉ S. (2002) Approche historique. Création et évolution de la RBDS, peuplement et occupation de l'espace, CONSDEV Document de travail WP1/03, Université Cheikh Anta Diop/DPN, Dakar, 18 p.
- FÉRAL F. (2002) *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative*, L'Harmattan, Paris.
- FÉRAL F., GUÈYE B., FALL O. M. M., QUADÉ D. (2004) Analyse des politiques publiques des aires marines protégées ouest africaines. Synthèse régionale, CONSDEV Synthèse WP4, Université de Perpignan/Université de Dakar/Université de Nouakchott/ UICN/ PNBA/DPN, Perpignan, 23 p.
- GALLETTI F. (2004) *Les transformations de l'État et du droit public en Afrique francophone*, Bruylant, Bruxelles.
- JACQUEMOT P., RAFFINOT M. (1993) *La nouvelle politique économique en Afrique*, EDICEF, Vanves.
- QUADÉ D. (2003) Projet politique et fonctionnement juridique d'une aire marine protégée. La Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos, CONSDEV Document de travail WP4/03, UICN/Université de Perpignan, Bissau, 44 p.
- WEDOUD O. C. A. (2003) Modes d'accès et de régulation de l'accès aux ressources naturelles renouvelables. Le Parc national du Banc d'Arguin, CONSDEV Document de travail WP3/01, PNBA/IRD, Nouakchott, 54 p.

- WEIGEL J-Y., FÉRAL F., CAZALET B. (2007) *Les aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest. Gouvernance et politiques publiques*, Presses Universitaires de Perpignan/IRD, Perpignan.
- WORMS J., MOULOUD OULD EIDA A. (2002) Savoirs traditionnels des *Imraguen* liés à la pêche (PNBA), CONSDEV Document de travail WP1/05, PNBA, Nouakchott, 14 p.

Les droits d'usage territoriaux, de la reconnaissance formelle à la garantie juridique. Le cas des aires marines protégées ouest-africaines

Bertrand CAZALET¹

La notion de droits d'usage revêt une forte connotation rurale, en référence directe avec les us et coutumes des temps anciens. Mais, la définition précise de ces droits reste délicate, non seulement au regard des textes passés, mais également dans les réglementations actuelles. En France, ils sont considérés comme une survivance de l'Ancien Régime, mise à mal dès le 19^{ème} siècle par la charge brutale de l'ère industrielle, provoquant le déclin inexorable de l'économie agricole et de sa société paysanne. Dès lors, les droits d'usage ont subi, au gré des réformes et des contentieux, un certain nombre de dénaturations ou de transformations, sans pour autant disparaître de l'ordre juridique conventionnel².

Si, en France, les droits d'usage ne sont plus qu'un "vestige juridique" (Gau-Cabée, 2006), en revanche ils sont beaucoup plus répandus et enracinés dans les États en développement. En Afrique, les mouvements d'autodétermination ont entraîné un important courant en faveur de la reconnaissance des communautés traditionnelles, de leurs représentations et de leur poids historique et culturel. La plupart des constitutions africaines ont inscrit les droits coutumiers dans leur contenu, afin de leur assurer une légitimité définitive et de garantir leur pérennité. Mais, bien souvent, ces reconnaissances sont restées des déclarations d'intention de pure forme. Pire, certaines réformes politiques ont sournoisement détourné des processus de décentralisation et d'autonomisation locale, pour asseoir encore plus la mainmise et la domination des États centralisés.

¹ CERTAP (Centre d'Étude et de Recherche sur les Transformations de l'Action Publique), Université de Perpignan Via Domitia, bertrandcazalet@yahoo.fr

² Les articles 625 et suivants du Code civil se limitent à une réglementation laconique de ces droits, sans préciser leur nature et leur contenu. Ils demeurent une catégorie juridique floue, dont les contours ne sont clarifiés que par l'intervention ponctuelle de la jurisprudence ou de la doctrine (Gau-Cabée, 2006).

Le continent africain reste marqué encore aujourd'hui par une ruralité³ dominante et par une imbrication originale entre différentes formes d'autorités et de sources de droit. Dans ce contexte, les droits d'usage perdurent, mais leur nature *sui generis* est le fruit d'un véritable syncrétisme juridique⁴. Ce paramètre transparait avec évidence au sein des aires marines protégées ouest-africaines⁵, dont le droit constitutif "moderne", doit s'accommoder des droits traditionnels, des pratiques et des stratégies économiques des divers groupes humains présents à l'intérieur ou en périphérie.

Par principe, une aire marine protégée (AMP)⁶ se situe à l'interface de la terre et de la mer et focalise en elle-même, une multitude d'usages hétéroclites, complémentaires ou concurrents, voire conflictuels. À ce titre, l'exercice des droits d'usage doit être entendu *lato sensu*, impliquant toutes les distinctions juridiques applicables aux espaces terrestres, maritimes et côtiers. Pour beaucoup d'entre eux, ces droits entrent dans la catégorie des droits informels⁷, et donc vulnérables, car souffrant d'un défaut de "sécurisation" juridique, ils peuvent être effacés ou requalifiés lors de la constitution d'une aire protégée.

Une AMP se constitue selon un processus juridique et administratif complexe qui aboutit à la consécration d'une "circonscription d'exception". En effet, un espace protégé se formalise autour de trois critères essentiels : un périmètre clairement identifié, une structure institutionnelle responsable de son administration et un ensemble de mesures normatives propres, relatives à son fonctionnement et à sa gestion, incluant de ce fait les usages. Les AMP sont présentées comme des lieux privilégiés d'expérimentation juridique et de mise œuvre des principes de durabilité sur une échelle localisée. Quels sont les effets de la mise en place d'une AMP sur l'exercice des droits d'usage existants ? Au regard des recommandations actuelles en matière de bonne gouvernance et de gestion décentralisée, les évolutions constatées vont-elles dans le sens de la reconnaissance ou de la formalisation de ces droits ? Au-delà de ces questions, la gouvernance environnementale s'inscrit dans une analyse contextuelle et pose

³ Nous envisageons le terme "ruralité" au sens large, c'est-à-dire constitué de communautés villageoises dont la structure sociale et l'économie sont basées sur des activités saisonnières essentiellement de subsistance, extensives et diversifiées : polyculture, chasse, pêche maritime et continentale, élevage, cueillette...

⁴ Pour la définition de cette notion, voir *infra*, partie 2.

⁵ La présente analyse est basée sur trois sites de référence (Projet CONSDEV 2002-2005, *Cohérence des politiques de conservation et de développement des aires protégées marines et côtières en Afrique de l'Ouest*, programme INCO-DEV, n°ICA 4-2001-10043, DG recherche, Commission européenne) : le Parc national du Banc d'Arguin, en Mauritanie (PNBA), la Réserve de biosphère du delta du Saloum, au Sénégal (RBDS) et la Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos (RBABB), en Guinée-Bissau.

⁶ Pour la définition d'une AMP, voir *supra*, la présentation du dossier thématique de *Mondes en développement* par G. Froger et F. Galletti.

⁷ C'est-à-dire ni reconnus, ni protégés officiellement et dont l'illégalité peut se déduire de cet état de fait ou d'un conflit direct avec la loi. *A contrario*, lorsque ces droits ne sont pas en opposition avec la loi et perdurent, on peut les qualifier "d'extralégaux" (FAO, 2003).

la question des rapports noués entre les autorités étatiques gestionnaires et la société civile présente et agissante sur ces espaces.

Dans ce cadre, la première partie s'intéressera au fonctionnement des AMP d'Afrique de l'Ouest, axé en priorité sur la réglementation des usages. La seconde partie analysera les modalités d'un renforcement des droits d'usage dans les AMP, agissant comme support des capacités de gestion des populations autochtones.

1. LA RÉGLEMENTATION DES USAGES DANS LES AMP OUEST-AFRICAINES

La création d'une AMP est une prérogative de l'État, autorité souveraine habilitée à fixer ou à modifier la nature juridique et l'affectation de ses biens. À l'intérieur d'une zone protégée, la réglementation des usages résulte d'une approche à la fois restrictive des libertés individuelles et dérogatoire au bénéfice des populations du site. Mais, le fonctionnement singulier de ces espaces est en proie à des insuffisances chroniques, dévoilant des contractions juridiques dans l'application des règles en vigueur, ainsi qu'une effectivité des normes parfois très relative.

1.1 *Conditions juridiques entourant la réglementation des usages dans une AMP*

1.1.1 *Le cas de parcs nationaux*

Institué depuis 1976 en Mauritanie, le Parc national du Banc d'Arguin se présente comme une entité cohérente du point de vue de ses caractéristiques physiques, de son statut et de son régime juridique. Ce dernier est identique sur l'ensemble du territoire, constitué d'une partie terrestre désertique de type saharien et d'une zone côtière et maritime de hauts fonds à forte productivité biologique. La démographie est faible, comptant moins de 2 000 habitants permanents, les *Imraguen*, répartis dans neuf villages situés sur le cordon maritime. La pêche représente l'activité économique dominante, complétée par un écotourisme embryonnaire et par une présence ponctuelle et saisonnière de pasteurs nomades. La conservation de la faune et de la flore marine polarise la quasi-totalité des politiques de gestion et des budgets. La loi du 19 janvier 2000 relative au Banc d'Arguin, marque une volonté de "réactualiser" les mesures de protection de l'aire marine. En réalité, toute activité ou usage affectant directement le milieu naturel est prohibé et seules les populations autochtones du parc jouissent d'une dérogation. L'article 11 de la loi permet aux villageois, résidents et utilisateurs des ressources du parc, d'exercer leurs activités sous certaines conditions. Ils sont autorisés à pratiquer la pêche de subsistance, notamment la pêche à pied, dite pêche *Imraguen*, et la pêche à la lanche⁸ à voile.

⁸ Bateau traditionnel en bois et à fond plat, originaire des Îles Canaries.

Les activités ne peuvent pas porter sur des espèces menacées d'extinction. Les chaluts, les filets tournants et les filets dérivants sont également interdits dans le cadre de cette exploitation. En vertu du principe de précaution, il est prévu d'ajuster le nombre de lanches opérationnelles en fonction de l'évolution des données scientifiques, techniques et économiques. Pour les habitants, la question de l'accès aux espaces et aux ressources ne se pose pas, mais leur utilisation est l'objet d'une réglementation très restrictive, dont le détail frise l'obsession. Par contre, toute intrusion, installation ou activité d'origine extérieure est formellement prohibée, et cela sans la moindre exception.

1.1.2 Le cas de réserves de biosphère

Les réserves de biosphère sont issues de la Conférence intergouvernementale sur la conservation et l'utilisation rationnelle de la biosphère, initiée en 1968 par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation la science et la culture (UNESCO) à travers son programme *Man and Biosphère* (MAB). Les réserves sont placées sous la juridiction unique des États, elles ne font pas l'objet d'une convention internationale mais simplement d'un cadre statutaire, officiellement adopté en 1995. En matière de droits d'usage, ce texte soutient l'établissement de partenariats "souples et adaptatifs" entre les communautés locales et les autorités responsables, ainsi que la revalorisation des savoirs vernaculaires⁹ en tant qu'éléments de la "biodiversité culturelle". Les réserves de biosphère constituent un label international, mais nullement un statut juridique, et il appartient aux États de construire légalement et institutionnellement l'aire protégée. Cet aspect, associé à un zonage graduel, apporte une flexibilité idoine au fonctionnement de ces espaces. La réglementation des usages doit matérialiser le découpage retenu, sans risquer d'isoler les différentes sphères qui le composent. L'enjeu, et la difficulté, de ce type d'aire protégée, est d'atteindre une cohérence globale en articulant tous les niveaux de protection juridique mis en place et, ici, la coordination des politiques est un facteur essentiel dans la gestion des réserves de biosphère.

La Réserve de biosphère du delta du Saloum

Créée en 1981, la Réserve de biosphère du delta du Saloum se démarque par son immensité géographique intégrant une surface de 450 000 ha¹⁰, partagée entre une zone côtière/insulaire à l'ouest et une zone continentale à l'est, reliées entre elles par trois bras de mer qui donnent son caractère deltaïque à la réserve. La démographie, très dense, engendre une multiplication des pressions

⁹ C'est "l'ensemble des connaissances propres à une communauté et qui, plus ou moins systématisées, ont été acquises dans son expérience historique. La transmission de ces savoirs est traditionnelle, mais leurs contenus et leurs origines sont composites dans la mesure où ils sont véhiculés tant par les migrations, les voyages, les conflits, la colonisation, que par la mémoire collective" (Féral, 2001, 5).

¹⁰ Ramenés à 300 000 ha par le nouveau plan de gestion adopté par l'Union internationale pour la conservation de la nature, en 2003.

anthropiques sur les biotopes. Diverses autorités déconcentrées, titulaires d'un pouvoir délégué par l'État, se partagent les compétences sur les zones de la réserve. La direction des Parcs nationaux assume la gestion de la zone centrale¹¹ et de la zone tampon. La direction des Eaux et Forêts intervient dans la zone de transition, dans les secteurs dits "domaniaux" et les services régionaux de la pêche et de la surveillance sont présents sur toute la zone maritime de la réserve. Enfin, l'AMP abrite des communautés rurales, chacune regroupant plusieurs villages. Ces autorités, instituées par des vagues successives de décentralisation, disposent désormais de pouvoirs étendus et se sont vues confier la gestion des zones domaniales dites de "terroirs", comprenant, selon l'art. 2 du décret du 30 juillet 1964, "*les terres de culture, les terres de pâturage, les terres de parcours, les boisements régulièrement utilisés, les terres en friches jugées nécessaires à son extension*" (Blundo, 1996, 102). Aucune réforme juridique d'envergure n'a été menée à la suite de la création de la réserve de biosphère¹². Dans le noyau central, la réglementation du parc interdit toute exploitation commerciale ou industrielle, mais tolère les activités traditionnelles de subsistance et de pêche artisanale des populations résidentes. Dans les autres zones, la législation est restée identique "dans et hors" de la réserve de biosphère, puisque c'est le Code des eaux et forêts et le Code des pêches qui s'appliquent en matière de police des usages. Le "feuilletage" juridique et institutionnel très complexe de la réserve (quatre autorités officielles), affecte sensiblement sa lisibilité et son fonctionnement, y compris à l'égard des usages, de leur réglementation et de leur contrôle.

La Réserve de biosphère de l'archipel Bolama Bijagos

Officiellement reconnu en 1996, l'archipel des Bijagos compte plus de quatre vingt huit îles et îlots, dont seulement une vingtaine sont habités. La population globale est d'environ 25 000 personnes. Les zones centrales, constituées par deux parcs nationaux¹³, sont favorables aux activités d'exploitations contrôlées et au renforcement des capacités de gestion traditionnelle. Les zones sacrées conservent leurs restrictions coutumières et leur utilisation à des fins socioculturelles et spirituelles. Les zones tampons, dites de "développement durable", sont vouées aux activités traditionnelles locales avec des actions d'appui, de recherche, de suivi-gestion des écosystèmes, assorties de restrictions spécifiques. Dans les zones de transition, considérées comme ayant le "plus grand potentiel de développement durable", les activités font l'objet d'une gestion intégrée : agriculture traditionnelle et d'exportation (surtout la noix de cajou), pêche, élevage et tourisme. L'aire protégée est "co-gérée" par l'Institut de la biodiversité et des aires protégées (établissement public national) et par

¹¹ Constituée du Parc national du delta du Saloum, créé en 1976, et des forêts classées (Guèye et Dièye, 2003).

¹² Rappelons que le programme *Man and Biosphere* (MAB) n'impose pas de statut juridique, mais le respect de critères communs et l'adhésion au réseau mondial des réserves de biosphère. Le choix est laissé aux États de structurer librement l'espace labellisé.

¹³ Le Parc national d'Orango et le Parc national de Joao Viera et Poilao.

des scientifiques et des bailleurs de fonds internationaux, essentiellement issus de la Banque mondiale et de l'Union mondiale pour la conservation de la nature.

1.2 Contradictions juridiques entourant la réglementation des usages

Chaque AMP renferme ses propres problématiques de régulation des usages. Dans certaines situations, des incohérences juridiques, des conflits de normes ou d'autorités grèvent la mise en œuvre et la réalisation des objectifs de durabilité.

1.2.1 Contradictions entre la réglementation des usages et la loi nationale

Au Sénégal, la loi sur le domaine national, adoptée en 1962, illustre formellement l'effet contre-productif d'une règle de droit. Ce texte a permis à l'État de devenir l'unique propriétaire foncier de près de 98% des terres du pays. Déjà propriétaire du domaine public, l'État s'approprie les terres restantes en les intégrant au nouveau domaine national, sorte de "grand" domaine privé de l'État, comprenant quatre zones distinctes : urbaines, classées, pionnières et des terroirs. Pour éviter une dépossession, la seule solution offerte aux occupants et usagers coutumiers était de demander une immatriculation de leurs terres, en guise de reconnaissance et de sécurisation par l'État de leurs droits traditionnels. Mais, dans la pratique, *"le délai pour y recourir n'était que de six mois, délai court et aucune délivrance d'un titre établissant l'existence des droits traditionnels n'était prévue"* (Plançon, 2001, 145). Dans ces conditions, la procédure devenait une véritable aberration administrative, totalement insurmontable pour le paysan analphabète. Seules les communautés rurales disposent désormais du droit d'immatriculation (article 3, loi 1972), pour pouvoir intégrer dans leur patrimoine propre des terres déjà "incorporées" dans le giron de l'État. Suite à cette réforme, *"les paysans ne jouissent que d'un droit d'usage sur la terre, accordé à titre personnel et gracieux pour la durée effective de l'exploitation et qui peut être révoqué en cas de mise en valeur insuffisante de la parcelle"* (Blundo, 1996, 102).

L'État a bien amorcé un mouvement de décentralisation avec la mise en place des "communautés rurales", présentées comme une forme "moderne" et dynamique de reconnaissance des pouvoirs coutumiers. Dans les faits, c'est une décentralisation-fiction qui s'est réalisée, *"marquée par cette solide tradition d'étatisme qui répudie les communautés rurales traditionnelles au profit des communautés rurales de l'État, et relègue les patries véritables au profit de collectivités technocratiques ; ces créations de l'État ne procèdent jusqu'ici, ni d'une véritable décentralisation, ni d'un retour aux traditions ancestrales des terroirs."* (Ngom, 1998, 58). La loi du 19 avril 1972 s'appuie sur un redécoupage territorial artificiel comme moteur d'un redécoupage politique. La nouvelle communauté rurale est définie comme réunissant un certain nombre de villages appartenant au même terroir et animés d'une solidarité résultant notamment du voisinage, les deux critères retenus étant la proximité et l'intérêt.

Les considérations traditionnelles de lignage, d'ethnie ou de parenté sont explicitement écartées par l'article 11 de ladite loi, interdisant toute forme de recomposition, de droit ou de fait, des structures lignagères¹⁴. Au final, le système décentralisé n'a fait qu'accentuer la négation et la précarité des droits d'usage traditionnels.

De même, la législation relative au secteur maritime incorpore dans le domaine public les surfaces jouxtant la mer (100m à partir de la limite des plus hautes marées), les cours d'eau navigables (25m) et les lacs (10m), ceci provoquant automatiquement leur inaliénabilité et leur imprescriptibilité¹⁵. Ces décisions sont dénuées de toute compensation ou modulation au profit des communautés littorales ou insulaires installées dans ces zones et dépendantes des ressources halieutiques. Cette règle est génératrice de conflits, car elle efface *"de fait les droits de propriété villageois sur les territoires de pêche. Par conséquence, et en vertu du principe de liberté d'accès, toute zone maritime est exploitable par n'importe quel type de pêche piroguière qu'elle soit allochtone ou autochtone"* (Dahou et Weigel, 2003, 19). La pêche nomade, "déterritorialisée" dans la région du delta du Saloum, profite de cet état "du droit". Les pêcheurs migrants du delta du Saloum, essentiellement *Lébou* ou *Subalbe*, se réfugient derrière cette réglementation pour installer leurs campements saisonniers dans la réserve, sans que les autochtones, *Niominka* ou *Sové*, ne puissent leur opposer un quelconque droit d'usage coutumier. Or, chaque village se définit toujours selon son propre territoire et toute politique de participation et de responsabilisation des populations des aires protégées importe de leur garantir un référent spatial analogue. Dans cette optique, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a encouragé la création des comités de plage en 2000, afin de pallier l'impuissance des autorités de la réserve, incapables de faire respecter la réglementation et d'enrayer les tensions. Ces structures disposent de compétences de gestion ; elles peuvent, par exemple, établir un règlement de pêche, de pouvoirs disciplinaires, de surveillance et de sanction des comportements des pêcheurs. Leur capacité de régulation reste, cependant, très limitée, leurs décisions ne concernant que les membres actifs du comité et nullement les acteurs extérieurs. Cette faiblesse peut s'expliquer assez simplement dès l'instant où la création de ces organismes ne s'est pas accompagnée de la fixation de terroirs halieutiques où s'exercerait l'autorité de chaque comité de plage.

¹⁴ Groupes de descendants dont les membres peuvent définir leurs liens de parenté à partir d'un ancêtre commun. Une forte solidarité intergénérationnelle unit les membres d'un même lignage, conçu comme une structure perpétuelle, exclusive et territorialisée (Creswell, 1999).

¹⁵ Qualité juridique d'un bien ou d'un droit qui ne peut être vendu. Son inaliénabilité étant imprescriptible, signifie qu'elle ne peut pas s'éteindre par l'écoulement du temps ou par l'épuisement d'un délai (prescription).

1.2.2 *Contradictions entre réglementation des usages et réglementation de l'AMP*

Dans le Parc national du Banc d'Arguin, le principe dérogatoire constitue, en soi, une forme de droit d'usage exclusif accordé aux *Imraguen*. Toutefois, les conditions légales d'exercice des activités halieutiques ne correspondent pas à la définition complète d'un droit d'usage, dans le sens où les communautés se voient imposer une réglementation, sans la possibilité de participer à son élaboration ou à son évolution. Depuis 1998, l'instauration officielle des ateliers de concertation permet la participation directe des habitants au processus de décision. Ce progrès récent constitue une technique d'information et de consultation, dans le but de sensibiliser les habitants à la nécessité d'une utilisation rationnelle des ressources naturelles. La démarche ne franchit pas pour autant le cap d'une gestion décentralisée ou d'une volonté d'autonomisation des acteurs.

Dans le fonctionnement d'un parc national, une politique de contrôle des usages est constitutive de la gestion du territoire, complément juridique de la réglementation. Paradoxalement, pendant plus de vingt ans, aucune action de vérification ne s'est réalisée sur le territoire du parc. Ces opérations ont été mises en place seulement vers la fin des années 1990, simultanément au constat d'une pression de pêche excessive sur l'AMP. Tout d'abord, en 1997 est instauré un contrôle des activités des pêcheurs *Imraguen*, habitants originaires et permanents du parc. Ensuite, dès 1998, les autorités décident de surveiller et de réprimer la pêche extérieure qui procède par des incursions temporaires et qui est systématiquement considérée comme illégale au regard de la réglementation. On peut légitimement s'interroger sur l'effectivité tardive de cette politique de surveillance et donc sur sa nature constitutive. En présence d'une réglementation particulièrement restrictive, il semble paradoxal que l'institution ayant elle-même édicté la norme, n'ait pas prévu, dès l'origine, les moyens de la faire respecter. Cette situation peut s'expliquer par des motifs historiques. Lors de la création du parc national, la Mauritanie n'était pas encore une puissance halieutique, car exclusivement tournée vers l'élevage et le pastoralisme. Le littoral était quasiment inhabité et la pêche n'était qu'une activité marginale de subsistance pratiquée par une poignée d'*Imraguen*, considérés comme situés au plus bas de l'échelle sociale. L'impact écologique des pêcheurs du parc était infime, voire nul, tout autant que la pression de pêche à l'extérieur.

Aujourd'hui, la situation s'est radicalement inversée et le secteur halieutique représente une part vitale des ressources en devises du pays. En toute logique, les *Imraguen* ont cherché à rentabiliser leur activité en ciblant les espèces à forte valeur ajoutée. La mise en place d'un système de contrôle et de surveillance, à la fin des années 1990, témoigne des hésitations de l'administration dans la prise en compte de ce paramètre. Ceci montre également la totale indifférence manifestée au cours des premières décennies par les responsables du parc vis-à-vis des communautés de pêcheurs et de leurs usages. Ce n'est qu'en 1993 qu'un décret est venu ajouter à la politique générale du parc, une mission de

développement socio-économique des populations. Les *Imraguen* et leurs embarcations sont longtemps restés inoffensifs pour les espèces biologiques du site. Depuis la loi de 2000, le mot "subsistance", utilisé en 1976 pour désigner la nature des activités halieutiques, a été remplacé par le qualificatif "traditionnelle". Ceci est évocateur de la portée reconnue précédemment par la législation à la pratique de la pêche et prouve que l'administration du parc a longtemps sous-estimé la réalité de ce secteur économique et ses conséquences. Dès l'instauration du parc, en 1976, les contraintes pesant sur les populations étaient bien supérieures aux avantages susceptibles de leur être apportés par la protection de leur espace de vie et de survie. Cette situation a été à l'origine du renforcement progressif de l'économie halieutique, illustré par l'intensification et la diversification de l'exploitation et l'amélioration des flux et des réseaux. Ce développement obéissait à l'évidence aux demandes extérieures du marché, sans qu'aucune volonté de promotion ou d'encadrement commercial du secteur de la pêche ne soit affichée par l'administration du parc. En l'espèce, une expertise juridique interne, réalisée en 2002, met en évidence les problèmes d'applicabilité de la loi du 19 janvier 2000, dont l'article 18-b prévoit l'adoption par décret de règles de police économique sur le territoire du parc. À ce jour, il n'y a aucun règlement ou avant-projet portant sur ces questions, dont la portée en matière de régulation des usages est pourtant essentielle.

1.2.3 Contradictions entre réglementation des usages et capacité d'action des administrations de gestion

En théorie, l'arsenal juridique et institutionnel de la Réserve de biosphère de l'archipel Boloma Bijagos est particulièrement abondant et abouti. En réalité, l'omniprésence de la communauté internationale renseigne sur la déficience généralisée de l'État bissau-guinéen. Depuis son indépendance, ce pays est marqué par une instabilité politique chronique et une situation de grande précarité institutionnelle et socio-économique. La situation financière catastrophique requiert un soutien extérieur permanent. Un processus de réforme est engagé sous l'égide de la Banque mondiale afin d'aider l'État à se réorganiser progressivement.

Sur le terrain de l'AMP, la communauté Bijagos de l'archipel continue à gérer son espace selon ses us et coutumes. L'organisation socio-économique autochtone fonctionne de manière rationnelle autour des autorités souveraines (Roi, conseils des Anciens et chefs de classes d'âges). Les instances officielles de la réserve ont reconnu et légitimé cette gestion de type décentralisé, en déléguant les pouvoirs aux communautés locales. Cette compétence "exclusive" déléguée concerne la régulation de l'accès et de l'usage de la terre, mais n'est pas transposable aux zones maritimes et aux activités halieutiques. Ces dernières sont, en principe, gérées et contrôlées par l'État sous forme de licences de pêche et d'autorisations. La pêche professionnelle est essentiellement pratiquée et organisée par des allochtones en provenance de la sous-région. Des enquêtes récentes montrent, cependant, que la situation est en train d'évoluer fortement.

La pratique de la pêche par les Bijagos, habituellement "terriens", se développe et se perfectionne rapidement. Ils prennent conscience du gain potentiel que peut leur apporter une telle activité, plusieurs équipages de jeunes insulaires sont ainsi recensés. Toutefois, la domination sur le secteur halieutique reste encore largement assurée par des étrangers, présents dans l'archipel depuis parfois plusieurs décennies. Certains campements de pêche implantés dans les îles doivent obtenir, au préalable, une autorisation d'installation de la part des pouvoirs coutumiers, renouvelée annuellement par le biais de cérémonies. Cet accord intervient pour des raisons traditionnelles inhérentes à la mythologie Bijagos liée au respect de la terre, mais il n'implique aucune conséquence sur le secteur halieutique qui reste en "libre accès". À cet égard, les autorités publiques affichent une volonté de maîtrise des activités halieutiques, des flux humains et commerciaux. L'arsenal juridique existant est mis en avant et offre, en toute hypothèse, une garantie de régulation efficace. Dans les faits, l'applicabilité des normes de gestion est une gageure car les instances de la réserve n'ont que le pouvoir de constater les irrégularités sans avoir les moyens de les réprimer. La situation est donc assez anarchique et potentiellement conflictuelle.

Le cas des campements de pêcheurs allochtones est particulièrement évocateur. Ces derniers étaient installés au cœur même du Parc national d'Orango en zone centrale, provoquant de graves destructions du milieu naturel, notamment par la coupe de mangrove pour le fumage du poisson, pêché de façon intensive. La présence, sans accord, ni autorisation de plusieurs centaines de personnes dans la partie la plus protégée juridiquement, remettait en cause la crédibilité des responsables officiels, inaptes à réagir faute de moyens et de soutien politique. En réaction, l'administration de la réserve s'est alliée aux pouvoirs traditionnels pour déclencher une procédure d'expulsion. *Via* une déclaration commune solennelle prononcée lors de l'assemblée générale annuelle de 2003, ils ont signifié leur opposition à l'encontre des migrants illégaux et au maintien de leur économie. Les représentants des divers campements ont été convoqués et se sont vus notifier l'injonction d'abandonner les lieux, assortie d'un ultimatum de 90 jours. Ce délai a été respecté à la lettre, alors même qu'il n'était accompagné d'aucune mesure d'exécution forcée en cas de non-respect des dispositions. Les "campeurs" n'ont pas osé enfreindre la décision entérinée par les pouvoirs coutumiers, jugeant le risque encouru beaucoup trop élevé.

Cet exemple met en avant toute l'ambivalence du fonctionnement de l'AMP. La défaillance et l'incapacité de l'État (*cf. infra*) compensée par le dynamisme des structures traditionnelles acceptées comme décentralisées, capables de contrebalancer efficacement cette impuissance et de faire preuve d'une forte autorité dissuasive. Reste que les occupants illégaux ont effectivement quitté leurs bases, mais sont restés dans la réserve de biosphère, la majorité d'entre eux ayant rejoint un immense campement illégal déjà situé sur l'île de Porcos, en dehors de la zone centrale. Des photos aériennes ont permis d'estimer que ce point de colonisation regroupait aujourd'hui plus de 4 000 personnes... Enfin, des informations récemment rapportées semblent confirmer l'amplification des migrations allochtones dans l'archipel, y compris des

"réinstallations" au cœur des zones centrales de la réserve de biosphère. Ces contre-exemples relativisent la capacité d'action de la société Bijagos à l'égard de la régulation des usages. Elle semble incapable de contrôler une installation massive de pêcheurs-transformateurs sur la frange littorale et dans des secteurs isolés de l'archipel.

Face à la poussée croissante de la demande en produits halieutiques, l'influence de la communauté Bijagos risque de s'étioler prématurément. Les hiérarchies traditionnelles restent souveraines sur leur archipel, mais l'organisation sociétale, les valeurs culturelles, les savoirs et le rapport ancestral à la nature sont déjà perturbés par l'irruption brutale du marché et les prémices d'une ouverture non maîtrisée de l'espace maritime.

Nous avons tenté de donner un aperçu non exhaustif des contraintes affectant la régulation des usages dans les AMP. La réglementation en vigueur privilégie les conditions d'utilisation des ressources (réglementation technique, centralisée et d'inspiration scientifique), au détriment des modalités d'accès aux espaces (réglementation territoriale, fondée pour partie sur des bases sociologiques et socio-économiques). Précisément, cette question des droits d'usage territorialisés permet de réfléchir à une mise en cohérence des multiples "terroirs" composant un site protégé. Envisagés sous cet angle, ils peuvent constituer un outil complémentaire, pertinent et durable, de gouvernance des écosystèmes.

2. LES DROITS D'USAGE TERRITORIAUX DANS LES AMP, SUPPORTS DES CAPACITÉS DE GESTION DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Sachant que la plupart des communautés sont régies par des règles particulières de répartition des territoires, des procédés de sécurisation juridique des droits d'usage peuvent promouvoir des règles efficaces de discipline communautaire en matière d'accès, d'utilisation et de valorisation des terroirs.

2.1 Territorialiser l'espace

2.1.1 La préexistence des régimes fonciers coutumiers lors de la création d'AMP

En Afrique, les droits d'usage territoriaux se présentent comme les démembrements d'une propriété collective, déclinée le plus souvent à l'échelle villageoise. Au cœur de cette entité socio-économique, les autorités coutumières réglementent, contrôlent et garantissent l'accès et l'utilisation des espaces. L'exploitation vivrière des ressources naturelles conditionne la répartition des territoires dans un but d'équilibre et d'équité entre les habitants. Ainsi, le droit

individuel de propriété, au sens où l'entend le droit romano-germanique¹⁶, n'est pas systématiquement ou entièrement reconnu. Il se limite plutôt à diverses formes d'attribution de droits d'usage au bénéfice d'une famille ou d'un foyer. *In fine*, et par analogie, nous pourrions considérer que le territoire appartient au village (ou plus symboliquement aux ancêtres) en nue-propriété, village dont les compétences sont représentées et exercées par les institutions responsables (roi, chef de village, conseil des anciens, groupes de classes d'âges) et avec une population titulaire de l'usage et/ou de la jouissance de ses terroirs. Précisons que la notion de vente, ou l'idée de don définitif, ne sont pas non plus concevables au sein du système coutumier ; il s'agit simplement d'aménager des modèles hiérarchisés de concessions.

L'origine lointaine des villages et la délimitation de leur espace remontent à l'installation, dans l'histoire, d'un clan de populations qui se présente comme clan fondateur. Ce dernier revendique la possession d'un site en se prévalant d'un droit du premier défricheur ou du premier occupant. Il en découle des règles d'appropriation foncière très complexes et sujettes à interprétation, non seulement à l'intérieur même de la société villageoise, mais également entre plusieurs communautés voisines, ou bien encore à l'égard des migrants extérieurs sollicitant une implantation saisonnière ou permanente. Les régimes fonciers coutumiers ne se cantonnent pas au strict domaine terrestre, mais ils doivent être entendus *lato sensu* comme régissant l'ensemble des activités économiques, incluant les cours d'eau, les lagunes, les zones littorales, insulaires et maritimes.

2.1.2 *La mise en cohérence des territoires et des pouvoirs dans les AMP*

L'instauration d'une AMP modifie en tout ou partie le régime juridique de la domanialité du site, qui rentre légalement dans le patrimoine de la collectivité publique ou dans le champ d'intervention de l'organisme public de gestion. Les transformations induites par la mise en place de l'aire protégée ne se substituent pas totalement aux mécanismes de régulation traditionnels préexistants. Deux paramètres corroborent cette situation : d'une part, des insuffisances inhérentes aux autorités gestionnaires des AMP pour assurer l'application des règles en vigueur, d'autre part, des phénomènes de résistances locales face à des modèles centralisés, longtemps imposés "par le haut", sans concertation avec les populations et leur représentants. La notion de syncrétisme juridique est née de ce paramètre propre aux sociétés des pays en développement et témoigne des adaptations et des transformations des aires protégées, issues de modèles importés. Le droit de l'État et de son administration est en négociation avec la société civile pour réaliser ses objectifs. Une AMP est un "*phénomène de forte*

¹⁶ C'est-à-dire la pleine propriété d'un bien, exprimée à travers les trois composantes du droit réel : l'*usus*, le droit d'user, le *fructus*, le droit de jouir ou de faire fructifier et l'*abusus*, le droit de disposer. Par opposition, la nue-propriété désigne l'état dans lequel le propriétaire du bien n'est titulaire que de l'*abusus* et dont les bénéfices de l'usufruit sont possédés par des tiers.

étatisation juridique de l'espace social. Mais cette étatisation se heurte à la résurgence des droits sociétaux. Cette dualité génère un nouveau type de droit négocié original qui n'est ni étatique ni sociétal, c'est pourquoi nous parlons de syncrétisme juridique" (Féral, 2004, 15). Les travaux d'anthropologie du droit (Le Roy et al., 1995) portant sur la diversité et le pluralisme juridique des pays en développement, nous aident également à mieux percevoir l'idée des droits d'usage *"sous un angle processuel qui renvoie aux dynamiques sociales et juridiques concourant à l'établissement de droits sur la terre, plutôt qu'à une conception purement normative des relations foncières"* (Marie-Amiot, 2005, 1). Droit et territoire sont intrinsèquement reliés et la création d'une AMP est révélatrice, à son niveau, de cette dialectique originale recherchant une meilleure cohésion entre ces deux éléments animés d'interactions permanentes. Il nous paraît important d'insister ici sur la notion de territoire en tant qu'élément de construction des identités. Un espace attribué et formellement délimité est constitutif d'un droit d'usage, fondamental pour son efficience et pour sa pérennisation. Le territoire est marqué par l'emprise du droit et le droit reflète et redéfinit *"le caractère instable et évolutif du territoire"* (Rangeon, 1993, 1).

2.2 Consolider les droits d'usage

La sécurisation juridique des droits d'usage, et plus largement des prérogatives des autorités traditionnelles, n'est pas une logique "naturelle" de l'action publique. Cette tendance se justifie en raison des appréhensions ressenties par l'État face à une demande de partage, ou du moins de rééquilibrage des compétences au profit d'instances locales. La propension à la gestion centralisée est consolidée par la spécificité marine et côtière des aires protégées (Chaboud et Galletti, ce numéro). Elles sont, par définition, des espaces très "ouverts". La partie maritime est incluse dans la mer territoriale, espace de souveraineté de l'État (tout comme les eaux intérieures et archipélagiques), sur lequel il exerce déjà des pouvoirs exclusifs de contrôle, de gestion et de réglementation de l'ensemble des activités. Sur le cordon littoral, généralement propriété publique, l'État doit organiser l'accès, l'installation et les usages, dans un contexte de colonisation démographique et de pression économique croissante sur cette zone et sur ses ressources.

2.2.1 L'organisation d'une double légitimité dans l'AMP

Lors de la création d'une AMP, la détermination du zonage est une étape essentielle pour identifier les différentes strates géographiques et juridiques de protection. Au terme de cette opération, il peut subsister un profond décalage entre, d'une part, l'identification scientifique des territoires naturels "à protéger" pour des motifs écologiques et, d'autre part, l'identification socio-économique, voire culturelle, des territoires des populations autochtones "à protéger" pour pérenniser les usages. Cette considération renforce l'idée d'une dichotomie entre l'État central et le traditionnel local et entre la conservation et le développement, "la nature des uns" n'étant pas forcément "la nature des autres".

L'antagonisme entre ces deux éléments n'est pas total, mais remet en cause l'idéal de durabilité au plan théorique et décisionnel et nous apparaît comme un facteur principal de blocage et de conflit au sein des AMP. Dans une telle perspective, la question des droits d'usage se pose avec acuité, comme un moyen pertinent de concilier deux objectifs apparemment contradictoires. Il s'agit ici d'envisager des outils efficaces pour protéger à long terme la biodiversité marine et côtière, tout en permettant un développement harmonieux et maîtrisé des activités socio-économiques des communautés autochtones.

Dans ce but, les modèles de décentralisation territoriale ou de concession sont des pistes envisageables. La première, la plus connue, est un transfert de compétences du pouvoir central au profit d'autorités locales. Elle donne naissance à des communautés distinctes de l'État, autonomes mais non indépendantes, car toujours soumises à son contrôle et à celui de son administration. Dans les États ouest-africains, on constate l'inachèvement de la décentralisation, matérialisé par le manque, ou l'insuffisance, des prérogatives fiscales des collectivités locales. De plus, dans le cas du Sénégal, ces entités ne correspondent absolument pas, du point de vue de leur représentativité, aux réalités traditionnelles. Il peut sembler difficile, dans ces conditions, de considérer les autorités décentralisées comme étant vraiment pertinentes et porteuses de perspectives pour une gouvernance locale. La seconde hypothèse, celle du recours à la concession au sens juridique du terme, peut paraître plus en adéquation avec la notion de "territorialisation" de l'espace. La concession se définit comme un acte juridique unilatéral ou bilatéral (convention/contrat) par lequel l'administration confère à un particulier ou à une communauté, la jouissance de droits ou d'avantages spéciaux sur des territoires concédés. Il s'agit d'attribuer systématiquement aux droits d'usage territoriaux une double légitimité étatique et coutumière, ceci, afin que les communautés bénéficiaires puissent opposer juridiquement l'exercice de leurs droits sur leur référent spatial, à l'encontre d'acteurs extérieurs non habilités. Généralement, des instruments incitatifs, comme des codes de conduite élaborés conjointement, annoncent les prémices de ces réformes et servent de relais pour un passage graduel du central vers le local.

2.2.2 La formalisation de règles de discipline communautaire

En introduction, nous avons repris l'expression selon laquelle les droits d'usage en France n'étaient que "vestiges juridiques". Cette observation est tout à fait réaliste en ce qui concerne la désuétude des droits fonciers, mais elle l'est beaucoup moins si on analyse les pêcheries artisanales de Méditerranée française. Ceci peut sembler à première vue bien éloigné des problématiques des aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest, mais illustre en réalité un modèle de gestion fondé sur la reconnaissance officielle par l'État de droits d'usage territorialisés.

Ainsi, les prud'homies de pêche de Méditerranée française existent depuis une période très ancienne et ont été légalement reconnues par un Décret napoléonien de 1859. Cette légitimation a permis le maintien d'un modèle archaïque mais fonctionnel de gouvernance décentralisée. Le pouvoir central, conscient de l'intérêt vital porté par les pêcheurs à leur milieu naturel, leur a logiquement confié la charge d'organiser les activités de pêche artisanale sur leur territoire côtier précisément délimité. La tutelle de ces organismes relève de l'Administrateur des Affaires maritimes et du Préfet maritime, autorités déconcentrées de l'État. La fonction principale des prud'homies est d'établir un règlement de pêche, de veiller à son application et à son respect (pouvoirs de police et de sanction) et de régler les conflits entre les membres. Ces structures ont traversé les siècles et incarnent des systèmes de discipline communautaire dont la durabilité n'est plus à prouver, d'autres mécanismes similaires existent dans le monde entier. Par contre, la vitalité de ce type d'organisation suppose qu'elle fonctionne de manière responsable, relativement démocratique et transparente, afin d'être acceptée par la profession et considérée comme légitime aux yeux de l'administration et des autres acteurs socio-économiques. Les prud'homies ont résolu avec pertinence la problématique d'une exploitation communautaire fondée sur le partage plus ou moins équitable des richesses du milieu. Pour ce faire, la fixation de règles d'accès et d'usage des ressources doit permettre à chacun de "vivre de son travail" : plafonner le nombre d'individus agissant sur un même espace, en partant du principe que sa capacité de charge est limitée, réglementer les techniques en fonction de leur impact sur les espèces et les milieux, adapter et diversifier l'effort et les techniques de pêche en fonction des espèces, des lieux, des périodes. Ces principes disciplinaires servent de base à la répression des infractions, à la surveillance de l'activité et à la résolution des conflits internes. Ce type de mesures est parfois présent dans les réglementations des AMP, mais leur conception, leur mise en œuvre et leur sanction proviennent, encore aujourd'hui, essentiellement de l'administration ou des institutions de gestion, non d'organisations traditionnelles et/ou corporatistes.

Les sociétés coutumières restent largement hiérarchisées, marquées à tous les niveaux par des liens indéfectibles de sujétion. Dans ces conditions, le modèle prud'homal "égalitaire" peut sembler inadéquat ou difficilement transposable dans les AMP étudiées. Ainsi, la prise en compte des mentalités, des comportements et d'un syncrétisme juridique persistants dans les communautés ouest-africaines est un préalable indispensable à toute inspiration ou tentative d'adaptation de modèles "importés".

L'attribution de droits d'usage ne garantit pas systématiquement une exploitation plus durable de l'AMP. Concéder aux habitants une totale liberté d'action et de gestion peut s'avérer périlleux. Ceci implique une autodiscipline ferme des acteurs et une conscience de leur propre avenir, sans laquelle plane le danger d'une exploitation encore plus irrationnelle, pour satisfaire aux impératifs de rentabilité immédiats, voire concurrentiels.

CONCLUSION

Les AMP sont des espaces excessivement complexes car difficiles à percevoir dans leur globalité. En leur sein, les interactions homme/nature s'évaluent à l'aune du risque de perte de la biodiversité. Les réglementations adoptées par les autorités responsables doivent permettre de gérer au mieux ce risque. La décision centralisée reste prépondérante mais limitée, car le droit étatique n'est pas le seul droit des AMP. L'attribution de droits d'usage territoriaux s'inscrit dans un processus de reconnaissance d'autorités différenciées, elles aussi détentrices d'une capacité de décision et génératrices de leur propre droit.

BIBLIOGRAPHIE

- BLUNDO G. (1996) Gérer les conflits fonciers au Sénégal : la rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier, *Cahiers africains : démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, L'Harmattan, Paris.
- CRESWELL M. (1999) Les composantes du système de parenté (www.reynier.com).
- DAHOU T., WEIGEL J-Y. (2003) Modes d'accès et de régulation de l'accès aux espaces et aux ressources naturelles renouvelables : la Réserve de biosphère du delta du Saloum, CONSDEV (Conservation et Développement), Projet européen INCO (International Cooperation), WP3, Dakar (www.resed.org/consdev).
- FAO (2003) *Le régime foncier et le développement rural*, Rome.
- FÉRAL F. (2004) Analyse des politiques publiques des aires marines protégées ouest-africaines, CONSDEV, WP4, Perpignan (www.resed.org/consdev).
- FÉRAL F. (2001) Sociétés maritimes, droits et institutions des pêches en Méditerranée occidentale, FAO document technique sur les pêches n°420, Rome.
- GAU-CABÉE C. (2006) *Droits d'usage et code civil, l'invention d'un hybride juridique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- GUÈYE B., DIÈYE A. (2003) Projet politique des aires marines protégées au Sénégal, CONSDEV, WP4, Dakar (www.resed.org/consdev).
- Le ROY E. (dir.) (1995) *La sécurisation foncière en Afrique noire, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris.
- MARIE-AMIOT P. (2005) L'enjeu foncier en Afrique du Sud : la réforme juridique de la tenure foncière (www.dhdi.free.fr).
- NGOM P. (1998) Régionalisation et collectivités locales au Sénégal, quelle pertinence pour les populations ?, *in*: Actes du colloque international de Dakar sur la régionalisation, *La régionalisation, approche sénégalaise, conception française*, CREDILA, Dakar.
- PLANÇON C. (2001) Réception de la pyramide dans le contexte de pluralisme juridique sénégalais, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n°49, 137-158.
- RANGEON F. (1993) commentaire bibliographique de l'ouvrage de M. Gaillard (dir.), *Institutions et territoire*, Presses universitaires de Lyon, Lyon (www.reds.msh-paris.fr).

La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ?*

Jean BONCŒUR¹, Jean-François NOËL²,
Agnès SABOURIN³, Jessy TSANG KING SANG⁴

Les aires marines protégées (AMP) ont d'abord été présentées comme des zones établies pour protéger certains biotopes et espèces vivantes des destructions provoquées par l'homme. Cet objectif exclusif de protection, véhiculé par les institutions internationales et les organisations non gouvernementales (ONG) de protection de la nature, a été largement avancé pour tenter de développer un réseau d'AMP à l'échelle planétaire. Des processus de création ont été engagés sur le territoire de nombreux pays en développement, entraînant la prise en compte en cascade d'autres objectifs que celui de protection : l'interaction avec les populations établies dans les zones littorales, elles-mêmes en liens étroits avec les zones marines, a conduit à l'inclusion du développement local durable au titre des objectifs assignés à l'AMP.

À titre d'illustration, le développement d'activités touristiques peut venir jouer un rôle de substitut aux activités interdites par la création de l'AMP et devenir un élément déterminant de la durabilité du développement de ces territoires. Les communautés de pêcheurs exerçant leur métier sur le milieu marin concerné par la création d'une AMP, ou même à la périphérie de celle-ci, doivent, eu égard au contexte généralisé de surexploitation des ressources halieutiques, et du point de vue du développement durable, intégrer la nécessité de la gestion durable des stocks halieutiques côtiers dans le périmètre de l'AMP

* Cet article résulte de recherches menées dans le cadre du programme de recherche "Activités halieutiques et activités récréatives dans le cadre d'un espace à protéger : le cas du Parc national de la mer d'Iroise", cofinancé par le Programme "Espaces protégés" du ministère de l'Écologie et du Développement durable, le programme national "Environnement côtier" et le Conseil régional de Bretagne. Cf. Boncoeur et al. (2004).

¹ CEDEM, Université de Bretagne Occidentale, jean.boncoeur@univ-brest.fr

² C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063 et Université d'Angers, Jean-Francois.Noel@c3ed.uvsq.fr

³ CEDEM, Université de Bretagne Occidentale, agnes.sabourin@laposte.net

⁴ C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Jessy.Tsang@c3ed.uvsq.fr

projetée. Du fait de la diversité des objectifs assignés aux AMP et de leurs caractères parfois contradictoires, les opérations de création des AMP sont devenues complexes, suscitant souvent l'opposition de tout ou partie des populations, des communautés riveraines, ou encore de certaines parties prenantes (*stakeholders*).

Cette évolution, déjà marquée dans les processus en cours dans les pays en développement, n'épargne pas les pays développés. La France en connaît un exemple particulièrement frappant avec le projet de Parc naturel marin de l'Iroise, en Bretagne. Les étapes de la création de ce parc ont été si longues et si hasardeuses qu'elles ont sans doute fini par influencer sur la récente réforme de la loi française relative aux parcs nationaux⁵. Ce cas est suffisamment instructif pour illustrer les enjeux et les formes de gouvernance des AMP, ainsi que leurs difficultés. Après avoir rappelé l'historique du projet de parc marin en Iroise, nous présenterons les positions des différents acteurs concernés. De nombreuses informations peuvent être extraites de ce cas d'étude pour nourrir, y compris dans les pays en développement, une réflexion sur la notion et la réalité de la gouvernance participative.

1. L'HISTORIQUE DU PROJET DE PARC MARIN EN IROISE

L'Iroise est une mer côtière située à l'ouest du Finistère, connue des naturalistes pour la richesse de sa biodiversité. On y trouve, dans une grande variété d'habitats (rocheux ou sédimentaires), des peuplements végétaux marins dignes d'intérêt (plus de 300 espèces d'algues dont plusieurs de laminaires, des herbiers de zostères), et des peuplements animaux : invertébrés, poissons (126 espèces, soit la quasi-totalité de la faune ichtyologique de la façade atlantique française et de la Manche), oiseaux nicheurs (dont l'océanite tempête et le goéland brun) ou oiseaux migrateurs, mammifères (dont la loutre d'Europe, le phoque gris et le grand dauphin). Mais cette zone maritime est également fortement humanisée, avec des îles habitées, Ouessant (850 habitants sur 1558 ha), Molène (271 habitants sur 100 ha) et Sein (246 habitants sur 58 ha) et de nombreuses activités maritimes (pêche, tourisme). Schématiquement, plusieurs phases peuvent être distinguées dans l'histoire du projet, qui se déroule depuis plus de seize ans.

1.1 Du lancement du projet (1989) à l'arrêté de prise en considération du projet de création d'un parc national marin en mer d'Iroise (2001)

La zone de l'Iroise fait l'objet depuis longtemps de multiples mesures de protection qui créent un véritable "mille feuilles" institutionnel. Par exemple,

⁵ Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (JO du 15 avril 2006). Cette loi remplace la Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux (JO du 23 juillet 1960).

dans l'archipel de Molène, on peut voir se superposer au minimum cinq statuts différents. En avril 1989, lors de l'inauguration de la Réserve de biosphère d'Iroise (RBI), l'idée de parc national est mise en avant par le Président du Parc naturel régional d'Armorique (PNRA), Jean-Yves Cozan. De janvier 1991 à octobre 1993, le PNRA, gestionnaire de la RBI, se voit confier par l'État les premières études de faisabilité. Le PNRA propose un parc national dont la zone centrale, au sens de la loi de 1960 sur les parcs nationaux, correspond au milieu marin de la RBI, c'est-à-dire aux zones avoisinant les îles d'Ouessant, de Molène et de Sein, celles-ci étant classées en zone périphérique du parc national.

La procédure officielle de création d'un parc national est lancée en octobre 1995. Pour animer le projet, la "Mission pour un parc national en mer d'Iroise"⁶ est créée en novembre 1996. Dès 1997-1998, le territoire concerné par le projet apparaît plus vaste que celui de la RBI et correspond à l'ambition d'un "grand" parc national, afin d'inclure les zones d'intérêt biologique majeur retenues par la directive et le réseau *Natura 2000*. Le territoire du futur parc comprend alors l'ensemble des eaux situées entre l'île d'Ouessant au nord, l'île de Sein au sud et la baie de Douarnenez à l'est. Bien que très contestée par certains, la pertinence du nouveau périmètre est confirmée par l'étude scientifique approfondie de la zone, menée en 1999.

Une "consultation préalable" est alors organisée de juin à septembre 2000 pour recueillir l'avis des collectivités locales concernées et des habitants. Elle souligne l'écueil institutionnel (difficulté d'application de la loi de 1960) et le manque de lisibilité du projet. Des polémiques s'ouvrent sur les objectifs du parc, son périmètre, les restrictions qu'il imposerait, les pouvoirs du futur conseil d'administration, sa composition. Si la plupart des acteurs posent des conditions à leur adhésion, leur réponse peut se résumer – selon les termes du bilan de la consultation préalable réalisé par le cabinet brestois Portances Conseil – en deux mots : "oui, mais...". Le 25 septembre 2001, le Premier ministre publie l'arrêté de prise en considération du projet de création d'un parc national marin en mer d'Iroise. En son article 1^{er}, il énonce que "le projet de parc national marin en mer d'Iroise, en ce qu'il permet une protection pérenne d'un patrimoine naturel exceptionnel et le développement d'activités humaines compatible avec cette préservation, est pris en considération." Le gouvernement tient compte des réserves émises lors de la consultation préalable et fixe trois axes forts pour les objectifs du parc, à savoir : la préservation des activités halieutiques, du tourisme maritime et insulaire, ainsi que le développement des îles. Il apparaît désormais que le futur parc ne sera pas un sanctuaire naturaliste mais un vaste périmètre conciliant protection de l'environnement et développement des activités humaines.

⁶ Cette mission porte depuis 2006 le nom de "Mission pour la création d'un parc marin en Iroise". Elle sera désignée dans ce qui suit par "la Mission".

1.2 De la difficile application du cadre de la loi de 1960 sur les parcs nationaux (2002) au nouveau statut de parc naturel marin (2005-2006)

En 2002, des problèmes de communication apparaissent entre les parties prenantes au projet et la Mission. Celle-ci met en place quatre groupes de travail thématiques : conservation du patrimoine, gestion halieutique, développement durable des îles, tourisme durable du littoral, ainsi qu'un groupe de projet pour la synthèse et un comité de pilotage pour la validation. Ces groupes connaissent des succès variables. La synthèse des groupes de travail se traduit en 2003 par un Projet de Territoire définissant les finalités du parc, son organisation et les grands axes de travail. Parallèlement, la rédaction du projet de décret de classement se poursuit. Ces deux documents sont destinés à servir de base à l'enquête publique qui est censée s'ouvrir au cours de l'année 2004 (après le vote d'une nouvelle loi sur les parcs nationaux).

En fait, en 2003, la ministre de l'Écologie et du Développement durable, Roselyne Bachelot, décide de remettre à plat les méthodes d'élaboration du projet et confie aux deux préfets, "terrestre" et maritime, une mission de relance du travail d'explication et une concertation complémentaire autour du projet de parc. Le fonctionnement du comité de pilotage est revu pour l'ouvrir plus largement aux élus et concilier les objectifs de représentation des principaux acteurs socioprofessionnels, scientifiques et associatifs et un objectif d'efficacité. L'objectif même du parc est de faire en sorte "qu'un parc national en mer d'Iroise puisse être un lieu de concertation et de décision maîtrisé par les acteurs locaux, pour assurer une gestion intégrée de ce territoire marin d'exception, et non source de contraintes, notamment réglementaires, déconnectées des enjeux et du projet de territoire. [...] Se fondant sur des données scientifiques objectives et transparentes, le parc national devra répondre à la double vocation de préservation du patrimoine naturel de la mer d'Iroise et de participation au développement durable de ce territoire, en contribuant à la bonne intégration environnementale des activités traditionnelles existantes ou au développement de nouvelles activités respectueuses de l'environnement"⁷.

Suite au rapport du député Jean-Pierre Giran sur la nécessité de modifier la loi française de 1960 sur les parcs nationaux⁸, un avant-projet de loi est élaboré au

⁷ Préfecture du Finistère - Préfecture maritime de l'Atlantique, communiqué de presse, 16 mai 2003, "Projet de parc national marin : une relance de l'information et de la concertation".

⁸ Le rapport Giran a insisté sur les difficultés d'application au milieu marin de la loi de 1960 sur les parcs. Il existe, en effet, plusieurs différences fondamentales entre parcs terrestres et parcs marins : les phénomènes écologiques liés au milieu marin sont spécifiques ; par définition, la mer est un espace ouvert qu'il est impossible de clôturer ; la bande côtière concentre de multiples usages ; le milieu littoral et marin se caractérise par une multiplicité (et surtout une superposition) de réglementations et une répartition complexe des compétences administratives sur des unités territoriales plus ou moins étendues.

ministère de l'Écologie et du Développement durable, qui prévoit un nouveau type de structure juridique, celle de "parc naturel marin", rattaché à un établissement public à caractère national, l'Agence des aires marines protégées. Le Comité de pilotage de la Mission entérine, en 2005, ce changement et l'abandon de la création d'un parc "national" pour celle d'un parc "naturel" marin conforme au statut instauré par la nouvelle loi. Il met donc fin à l'enquête publique conduisant à la déclaration d'utilité publique, ainsi qu'au projet de décret de création d'un parc national et décide d'attendre le vote de la nouvelle loi. Dans l'intervalle, des actions de préfiguration⁹ sont entreprises parallèlement aux démarches nationales de révision de la loi. On reprend alors, en la modifiant légèrement, la structure des groupes de travail existants, en retenant pour ces actions quatre thématiques : la pêche côtière durable, le tourisme durable, le développement durable sur les îles, incluant l'étude des us et coutumes, la valorisation des connaissances sur l'Iroise.

Plusieurs faits vont encore prolonger cette situation d'attente : d'une part, en juin 2005, un nouveau changement à la tête de la Mission ; d'autre part, la discussion parlementaire sur la nouvelle loi sur les parcs prend du retard et celle-ci n'est promulguée que le 14 avril 2006.

2. LES JEUX D'ACTEURS

Les jeux d'acteurs en mer d'Iroise sont complexes, le projet de création du parc impliquant des acteurs et des objectifs multiples. En outre, on constate que la position de chaque groupe d'usagers a évolué dans le temps. Le parc est vite devenu source de conflits entre les différentes parties prenantes. En effet, les espaces naturels sont des espaces de pouvoir où entrent en compétition des acteurs politiques, scientifiques et économiques aux intérêts divergents. Précisons l'implication de cinq groupes d'acteurs dans le processus de création du parc et leurs attentes : les pêcheurs professionnels, les pêcheurs de loisir dits pêcheurs plaisanciers, les professionnels du tourisme, les élus et, enfin, les scientifiques et défenseurs de la nature.

2.1 *La position des pêcheurs professionnels*

Traditionnellement considérés comme des opposants à tout projet de parc marin visant à interdire ou à restreindre leurs activités, les pêcheurs professionnels adoptent vis-à-vis du processus de création une attitude plutôt positive. Leur implication dans le processus de concertation et de décision est progressive et non exempte de difficultés.

⁹ Ces actions consistent à : reconstituer les stocks de langoustes en Iroise ; encourager une pêche durable aux ormeaux ; améliorer la qualité de l'eau en baie de Douarnenez ; publier un ouvrage "Richesses de l'Iroise" ; engager une démarche de valorisation touristique ; dégager des soutiens financiers pour la réserve naturelle ; faire une publication à l'intention des pêcheurs de loisir.

Les goémoniers de l'archipel de Molène sont les premiers à exprimer leurs inquiétudes quant au périmètre pressenti pour le futur parc, en souhaitant être mieux informés sur le déroulement du projet. Ils craignent que celui-ci soit une entrave au développement de leur activité, en interdisant l'exploitation des algues.

Depuis 1996, les organisations professionnelles de pêcheurs de la mer d'Iroise, en particulier le Comité local des pêches maritimes (CLPM) du Nord-Finistère, et le Comité régional des pêches maritimes (CRPM) de Bretagne, ont acquis une importance croissante dans le processus d'élaboration du parc, et ceci pour deux raisons. Tout d'abord, les quatre CLPM riverains de la mer d'Iroise (Nord-Finistère, Douarnenez, Audierne et Guilvinec) réfléchissent depuis quelques années à ce que pourraient être de nouveaux mécanismes de gestion de la pêche en zone côtière aboutissant à une pêche durable et voient dans le projet de parc une possibilité de mise en œuvre de ces mécanismes avec l'aide des pouvoirs publics. En outre, tout en se méfiant de certaines orientations environnementalistes du projet, les pêcheurs préfèrent se positionner à l'intérieur du processus de mise en place du parc pour influencer sur ses orientations plutôt que de rester totalement extérieurs.

Lors de la consultation préalable, les quatre CLPM et le CRPM de Bretagne définissent une position commune. Ils s'opposent à tout projet centré sur les îles et rattaché au PNRA et redoutent l'instauration de réglementations supplémentaires. Ils exigent de conserver leur pouvoir de décision en matière de gestion halieutique à l'intérieur des limites du futur parc. Ils souhaitent obtenir une représentation conséquente au sein des instances décisionnelles et la création d'une commission halieutique. Ainsi, la participation des pêcheurs professionnels est avant tout liée à la défense de leurs prérogatives de gestion de la ressource. Les pêcheurs instrumentalisent le parc et revendiquent des droits territoriaux exclusifs sur la zone, afin de se protéger contre d'autres usages, comme l'extraction de granulats. Certes, des intérêts divergents existent aussi à l'intérieur de la profession (par exemple entre nordistes pratiquant le filet et le casier et sudistes pratiquant le chalut), mais elle a toujours réussi à présenter un front uni vis-à-vis de l'extérieur.

Les organisations professionnelles souhaitent utiliser ce projet d'AMP pour défendre les intérêts de la petite pêche et surmonter les difficultés attribuées à la politique communautaire des pêches (comme les plans de sortie de flotte). Elles apparaissent comme les seules parties prenantes à avoir une vision à peu près cohérente de ce que devrait être à leurs yeux le futur parc de l'Iroise : une zone de gestion halieutique durable sous leur contrôle. Elles s'interrogent aussi sur les différents moyens de valoriser les produits de la pêche (éventuel label lié au parc).

Cependant, l'implication des pêcheurs n'est pas unanime et leur coopération reste fragile. Celle-ci touche avant tout les leaders ou les représentants attitrés des CLPM ou du CRPM. Le degré d'adhésion des pêcheurs de base au projet n'est pas le même selon les quartiers maritimes et selon les métiers pratiqués. Ainsi, les ligneurs du Sud Bretagne soutiennent plus le projet que les fileyeurs

ou les chalutiers. En outre, le mouvement d'opposition au sein des pêcheurs professionnels se renforce depuis 2002, remettant en cause la légitimité de leurs représentants, et aboutit à la participation de certains d'entre eux à la création de l'Association de défense et de valorisation des îles et du littoral de la mer d'Iroise (ADVILI) qui s'oppose au projet.

2.2 La position des pêcheurs plaisanciers

La différence entre la position des pêcheurs plaisanciers ou de loisir et celle des pêcheurs professionnels reflète une différence de taille et de nature entre ces deux secteurs : alors qu'existe en pêche professionnelle une structure de type corporatif à statut légal regroupant l'ensemble de la filière¹⁰, rien de semblable n'existe dans le secteur récréatif, dans lequel les associations, très divisées, n'ont qu'une représentativité restreinte. Les pêcheurs plaisanciers exigent, en janvier 1997, d'être représentés au sein du comité de pilotage, mettant en avant leur nombre et leur poids économique, bien supérieur actuellement à celui de la pêche professionnelle. Certaines associations de la pêche plaisance (la Fédération nationale des pêcheurs plaisanciers et sportifs de France, FNPPSF) rencontrent des difficultés encore plus fortes que celles des structures professionnelles, la légitimité de leurs représentants étant contestée. Elles souhaitent défendre la liberté de pêcher et de naviguer dans la mer d'Iroise, refusent l'idée de mesures réglementaires supplémentaires (telles qu'un permis de pêche loisir ou un quota journalier), expriment leurs craintes à l'égard d'un accroissement de la réglementation et demandent le respect des traditions et des us et coutumes locaux. Au fil des années, leur position va se radicaliser et ils vont, avec les îliens (pêcheurs ou autres professionnels de la mer retraités), jouer un rôle important au sein de l'association ADVILI.

2.3 La position des acteurs du tourisme et des activités nautiques

De nombreux acteurs soulignent l'effet stimulant que la création d'un parc pourrait avoir sur la fréquentation touristique. Ils pensent que le parc sera un levier pour le développement touristique, surtout en Nord Finistère, car il permettra d'accroître l'attractivité du territoire. Cependant, cet effet stimulant pose le problème de sa compatibilité avec l'objectif de préservation. Certains acteurs (en particulier les îliens) insistent sur les risques de sur-fréquentation de certaines zones. Le lancement de la consultation préalable a fait réagir de nouveaux acteurs qui souhaitent être impliqués dans le processus de concertation du futur parc. Il s'agit, entre autres, des acteurs de la plongée sous-marine (par l'intermédiaire du Comité départemental de la Fédération française d'études et de sports sous-marins, FFESSM) et du nautisme (par l'intermédiaire de l'association Nautisme en Finistère, NEF). Les représentants de la FFESSM

¹⁰ L'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes et l'ensemble pyramidal du comité national, des comités régionaux et des comités locaux des pêches.

et de l'association NEF accueillent favorablement le projet car ils considèrent que le label parc pourra contribuer à la promotion de leur activité.

2.4 *La position des élus*

La position des élus, tant nationaux que locaux, n'a jamais été déterminante tout au long du processus. Si l'idée de parc d'Iroise a initialement été soutenue par un député, J-Y. Cozan, celui-ci s'est ensuite mué en opposant. Ses collègues au Parlement ont été en général extrêmement prudents, voire réservés, sur le projet, tenant compte, par exemple, du poids électoral des pêcheurs plaisanciers, plus important maintenant que celui des pêcheurs professionnels. Au niveau local, un clivage existe entre les élus des trois communes îliennes, très concernés, d'une part, et ceux des communes continentales qui le sont peu (sauf dans la région du Conquet), d'autre part. À Ouessant et Molène, les maires des communes, plutôt favorables au projet, sont en butte à l'opposition d'une majorité de leurs administrés. La délibération du Conseil municipal d'Ouessant du 4 juin 2005 s'opposant officiellement au projet révèle bien la lassitude de beaucoup d'élus locaux après 16 années de discussions qui n'ont pas abouti. Celle des élus municipaux de Molène, le 3 janvier 2007, favorable au projet, a surpris.

Ce désaccord entre élus et population locale vient du fait que le rôle crucial des îles et de leur population a été sous-estimé à l'origine. L'orientation initiale vers un caractère exclusivement marin du futur parc a rejeté les îles et leurs habitants en zone périphérique du parc national, alors qu'elles sont situées au milieu de la zone, ajoutant ainsi à l'incompréhension des îliens. Ces derniers ont l'impression que le parc va changer leur milieu de vie, sans qu'ils aient leur mot à dire. De plus, le territoire des trois îles habitées fait partie depuis l'origine du PNRA. En fait, ces populations numériquement faibles et âgées vont se trouver très vite au centre du débat et bientôt de la contestation du projet, jugé par elles contraire à leur mode vie et à leurs "us et coutumes" spécifiques. L'étude par enquête sur ces us et coutumes (Sabourin et *al.*, 2004) montre que ceux-ci consistent essentiellement en une application laxiste des réglementations de pêche et en l'absence de contrôle régulier ou permanent par la gendarmerie ou les affaires maritimes.

2.5 *La position des scientifiques et des défenseurs de la nature*

Les scientifiques, associés au projet, dès 1989 pour les membres du conseil scientifique de la RBI, ont vu leur rôle d'expert se renforcer lors de l'étude scientifique d'ensemble de la zone. Si les intéressés se défendent d'avoir dépassé ce rôle dans l'élaboration du diagnostic de la situation, qui a représenté l'essentiel de leur apport, d'autres acteurs leur attribuent un rôle moteur dans la prise de décision.

Le fait que certains scientifiques naturalistes soient également membres de l'association Bretagne vivante – SEPNB (Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne), rend la perception de leurs rôles encore un peu plus complexe. Certains acteurs font ainsi un amalgame entre les positions des scientifiques et le discours des militants environnementalistes et qualifient tous les protecteurs de la nature d'extrémistes. De leur côté, les représentants d'associations de défense de l'environnement, très présents dans le groupe de travail "conservation du patrimoine", ont tendance à dénier aux scientifiques tout rôle d'expert neutre. Pour les défenseurs de la nature, le projet de parc se situe dans la continuité des efforts de protection accomplis dans la RBI.

2.6 Les conflits entre parties prenantes

Le glissement progressif du projet de parc vers l'affrontement ouvert et le blocage a révélé des conflits préexistants entre acteurs.

Tout d'abord, celui entre les pêcheurs professionnels et les scientifiques et les protecteurs de la nature. Ces derniers apparaissent parfois peu sensibles aux activités humaines existantes et préoccupés avant tout de protection *stricto sensu*. L'affrontement autour du phoque gris, dont une colonie est présente dans la zone, est emblématique à cet égard. Les pêcheurs l'envisagent davantage comme un concurrent réduisant leurs prises que comme un symbole, voire une mascotte, pour le futur parc marin.

Le conflit entre goémoniers et protecteurs de la nature est également ancien, les seconds attaquant régulièrement les méthodes "modernes" de prélèvement par "scoubidou"¹¹ et l'élargissement du nombre des espèces exploitées (essentiellement des laminaires)¹². Inversement, les goémoniers mettent en avant la complémentarité saisonnière avec certains métiers de pêche (dragage de la coquille Saint Jacques en rade de Brest) et les emplois industriels à l'aval de la filière.

Le conflit entre pêcheurs professionnels et pêcheurs plaisanciers est l'un des plus aigus. Les premiers accusent volontiers les seconds de ne pas respecter la réglementation limitant leur capacité de prise et de devenir des concurrents informels dans la satisfaction des besoins en poisson des habitants des îles et d'ailleurs.

Le conflit entre les défenseurs de la nature et les populations des îles se focalise sur les droits d'accès aux îlots marins. Les îliens considèrent que le patrimoine naturel est un bien communautaire local, tandis que les scientifiques et protecteurs de la nature le considèrent comme un bien collectif à protéger au nom de l'intérêt général, ce qui peut justifier des restrictions d'accès à certaines portions du territoire. Sur un plan plus général, les îliens reprochent aux

¹¹ Il s'agit d'un engin mécanique constitué d'un mât de charge hydraulique terminé par un crochet rotatif qui arrache les algues en tournant.

¹² Ce conflit s'est apaisé depuis qu'existe un plan de gestion des activités d'exploitation du goémon.

membres de l'association Bretagne vivante de ne pas assez tenir compte du développement économique et social des îles.

3. UNE CRISE DE LA GOUVERNANCE PARTICIPATIVE ?

L'incapacité du système de décision politique à produire au cours des 16 dernières années une décision quant à la création d'un parc national marin en Iroise pose évidemment problème en termes de gouvernance. Dans l'étude de la décision publique et des politiques publiques, il est courant d'utiliser la notion de gouvernance. Son avantage est de ne pas porter exclusivement sur l'action publique, mais plus largement sur celle de tous les acteurs présents dans la société à un moment donné et exprimant des positions ou des intérêts sur une question donnée. Plus précisément, selon Lamy et Laïdi (2002, 10), la gouvernance est "l'ensemble des processus par lesquels les règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées."

Si Froger (2001) distingue assez classiquement deux types purs de gouvernance, la gouvernance d'autorité et la gouvernance participative, il peut être fructueux, dans le cas qui nous occupe, de combiner cette première distinction et celle que l'on peut faire entre la gouvernance exercée par le système politique (démocratie représentative), la gouvernance proprement administrative (impulsée par les ministres, les administrations centrales et leurs services extérieurs), la gouvernance particulière au domaine de la déclaration d'utilité publique (trouvant son origine dans la procédure d'enquête publique) et la gouvernance issue des acteurs de la société civile, en particulier des associations ou des groupes d'intérêts économiques.

3.1 Une gouvernance de type "démocratie représentative"

Dans le cas de l'Iroise, la gouvernance exercée dans le cadre des institutions de la démocratie représentative, ou plus directement par les élus de divers niveaux, n'a pas joué un rôle central.

S'exerçant dans un sens ascendant (*bottom-up*) dans son principe, les électeurs ayant, dans le système de la démocratie représentative, le premier et le dernier mot, ce type de gouvernance souffre actuellement d'une crise souvent désignée par le terme de "crise du politique", les électeurs ayant généralement le sentiment qu'ils ne peuvent pas peser sur les choix de leurs élus et que la gouvernance en question est en réalité de type descendant (*top-down*).

Les députés du Finistère n'ont pas joué de rôle notable dans le processus de création du parc marin de l'Iroise, qu'il s'agisse de leur rôle de législateur au niveau national¹³ ou de leur action dans leur circonscription, marquée par un

¹³ Il a fallu dix ans pour s'apercevoir que la loi de 1960 sur les parcs nationaux s'appliquait mal aux parcs marins et qu'elle devait être réformée, et encore cette découverte progressive a-t-elle été le fait des gouvernements successifs plus que du Parlement.

certain attentisme au sujet du parc de l'Iroise. Actuellement, Hélène Tanguy, députée du Sud-Finistère, se déclare opposée à un projet qui n'apporte aucune réponse aux problèmes économiques de l'île de Sein, tandis que sa collègue de la circonscription Ouest, Marguerite Lamour, est favorable au parc après abandon de la dénomination parc national.

Si rien de significatif ne s'est passé au niveau du Conseil régional de Bretagne ni à celui du Conseil général du Finistère, au niveau local, l'influence des maires a été particulièrement sensible en ce qui concerne les maires des trois communes îliennes.

La raison essentielle du rôle mineur, et en tout cas non décisif, joué par les élus nationaux et locaux, tient au fait que la création du parc ne répond pas à un besoin ressenti par les populations de la région ou riveraines du territoire du futur parc, y compris et surtout par les îliens. Les élus n'ont pas non plus été porteurs d'une volonté politique autonome de création d'un parc. La principale implication des élus locaux, en particulier des maires, se situant dans le cadre des procédures instaurées par l'administration, ils apparaissent comme des interlocuteurs privilégiés et siègent dans les instances liées au projet (ainsi leur poids dans le comité de pilotage a-t-il été renforcé en juillet 2003).

3.2 Une gouvernance "administrative"

La gouvernance administrative s'est exercée dans un sens descendant (*top down*), c'est-à-dire selon les caractéristiques de la gouvernance d'autorité, tant au niveau des discours et des actes des ministres successifs en charge du dossier qu'à celui de la Mission dépendante du ministère de l'Écologie et du Développement durable. De même, le préfet "terrestre", c'est-à-dire le Préfet du Finistère, et le préfet maritime ont fait office de "courroies de transmission" des impulsions ministérielles¹⁴. La création de la Mission n'a donc pas suffi à éviter le recours à une gouvernance administrative d'autorité, même si dans le même temps les discours des ministres successifs ont affirmé avec constance une volonté de développer un processus de décision participatif. La Mission s'est donc parfois trouvée quelque peu "dépassée", voire "mise sur la touche", notamment dans les périodes où, par l'intermédiaire des préfets, l'autorité ministérielle reprenait l'initiative.

À partir du moment où la création du parc devenait un objet de conflits, sinon relevait de l'ordre public, avec les campagnes de graffitis "NON au Parc" et les manifestations organisées par l'ADVILI, il était clair qu'elle interférait avec les processus politiques généraux ou locaux et le cycle politique : périodes électorales, alternance politique ou cohabitation, remaniement gouvernemental,

¹⁴ Par exemple, en novembre 2002, la ministre de l'Écologie et du Développement durable, Roseline Bachelot, envoie une lettre aux deux préfets dans le but de relancer le processus de création du parc et d'aboutir rapidement. Et de fait, ces derniers annoncent dans les premiers mois de 2003 une relance de l'information et de la concertation qui aboutit, en mai 2003, à une remise à plat des méthodes mises en œuvre pour l'élaboration du projet et à une relance du travail d'explication et de concertation complémentaire autour du projet.

changement de préfets, etc. Les autorités préfectorales ont souvent été tentées de "calmer le jeu" à la veille d'échéances électorales en programmant des études supplémentaires ou en organisant de nouvelles concertations. Chaque changement de personne, à quelque niveau que ce soit, entraîne, dans un tel processus, une période de latence de quelques semaines à quelques mois.

À partir de 2002, la Mission organise la réunion de commissions. Répondant à une méthode d'élaboration définie comme "une démarche concertée pour un projet partagé", les textes alors élaborés par la Mission, projet de territoire et proposition d'organisation du futur parc, sont issus du travail des quatre groupes de travail déjà cités. Chaque groupe est censé définir ses attentes et ses ambitions pour la mer d'Iroise, ces travaux faisant ensuite l'objet d'une 'fertilisation croisée' dans un groupe de projet destiné à réduire les contradictions et à développer les complémentarités. En réalité, les apports de ces groupes ont été très variables et certains ont mal ou peu fonctionné. Ceci est reconnu en 2003 à demi-mot par la Mission : "Sur le plan qualitatif, les groupes ne sont pas parvenus au même niveau d'avancement. Tous s'interrogent encore, du fait d'un déficit de communication, sur les intentions de l'État et la marge de manœuvre laissée aux acteurs locaux"¹⁵.

De même, à partir de 2004, si la décision d'attendre la mise en place d'un nouveau statut des parcs marins a bien été prise par le comité de pilotage, l'inspiration générale et le contenu détaillé de la nouvelle loi sont bien venus d'en haut. D'ailleurs, la justification de ce nouveau statut de parc naturel marin, qui fait dépendre les parcs à créer (dont celui de l'Iroise) d'un unique établissement public national à caractère administratif, l'Agence des aires marines protégées, est la souveraineté de l'État sur le domaine public maritime et sa juridiction sur la mer territoriale, ainsi que la nécessité pour lui de conduire une politique coordonnée d'AMP conforme à ses engagements internationaux. De même, l'État s'est réservé le droit d'intervenir sur le territoire d'un parc naturel marin pour ses activités régaliennes : contrairement aux autres activités qui sont susceptibles "d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, [...] les activités répondant aux besoins de la défense nationale, de l'ordre public, de la sécurité maritime et de la lutte contre les pollutions" ne nécessitent pas pour leur exercice un avis conforme de l'Agence nationale des aires marines protégées¹⁶.

3.3 Une gouvernance liée à la procédure d'enquête publique

Une autre forme de gouvernance est liée à la procédure d'enquête publique, qui reste nécessaire, selon la loi de 2006, pour la création d'un parc naturel marin, comme elle l'était déjà pour celle d'un parc national, selon la loi de 1960. Seul le

¹⁵ Projet de territoire et proposition d'organisation du parc national marin d'Iroise, document de travail de la Mission, mai 2003, p. 1.

¹⁶ Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (JO du 15 avril 2006), art 18, section 2, nouvel Art. L. 334-5 du code de l'environnement.

but de l'enquête a changé : dans la loi de 1960, il était d'établir le caractère d'utilité publique d'un tel projet, alors que dans la loi de 2006, il s'agit d'informer et de recueillir les avis de la population sur un projet touchant à l'environnement (enquête publique selon la loi du 12 juillet 1983, dite loi Bouchardeau). Dans le cadre de la loi de 1960, qui s'est appliquée au projet de parc de l'Iroise jusqu'en 2004, une première phase de concertation, dite consultation préalable, est intervenue dès 1999. Elle a consisté en une série de réunions publiques ouvertes à la population, au cours desquelles les responsables (préfets, Mission) sont venus exposer les principaux éléments du projet de parc. Elle a été suivie par des prises de position ou de questions écrites de la part des conseils municipaux des communes concernées, ainsi que des représentants socio-économiques. Une nouvelle étape de la concertation, appelée concertation complémentaire, a eu lieu de mai à septembre 2003, avec le dépôt d'observations par les acteurs locaux (élu, socioprofessionnels) sur les documents de travail alors élaborés par la Mission. Il s'agissait d'une procédure écrite, la Mission répondant, de même, aux remarques et aux questions posées. La phase de l'enquête publique liée à la déclaration d'utilité publique proprement dite, prévue pour 2004, n'a jamais eu lieu, la procédure de création du parc dans le cadre de la loi de 1960 sur les parcs nationaux ayant été interrompue en 2004. Dans le cadre de la loi de 2006, l'enquête publique a eu lieu entre le 20 novembre et le 22 décembre 2006¹⁷. La consultation pour avis des 31 collectivités territoriales et des 16 organismes privés ou publics (organismes socioprofessionnels, administrations et organismes de protection de l'environnement) s'est déroulée en parallèle sur une période de deux mois. La commission d'enquête a rendu son rapport et ses conclusions¹⁸ aux deux préfets le 1er mars 2007.

¹⁷ Une procédure dite "en deux temps" a été suivie : dans une première phase, l'enquête publique a eu lieu dans les communes littorales allant de Porspoder à Douarnenez, et dans les îles d'Ouessant, Molène et Sein ; dans un délai de deux ans à compter de la création du parc, et sous réserve de leur accord, une procédure d'extension aux communes littorales de Poullan-sur-Mer à Plouhinec interviendra. Le périmètre du parc comporte donc, désormais, deux zones distinctes : l'essentiel du territoire du parc, soumis à enquête publique immédiate et concerné par le décret de création, et les communes du nord du Cap Sizun qui forment un périmètre soumis à "enquête publique différée".

¹⁸ Elle a émis un avis favorable au projet de création du parc naturel marin d'Iroise (assorti de trois réserves relatives à l'extension future du périmètre du parc naturel marin d'Iroise), aux conditions d'approbation du plan de gestion élaboré par le conseil de gestion et à l'adaptation de la composition du conseil de gestion. Le bilan de la consultation pour avis est également très favorable au projet : une forte majorité des communes et des communautés de communes concernées est favorable au projet, même si les avis dans les trois îles sont plus partagés ; le conseil régional et le conseil général sont également très favorables. Les organismes privés ou publics consultés ont exprimé leur adhésion au projet, notamment le Comité régional des pêches, ainsi que les quatre comités locaux.

3.4 *Une gouvernance issue des acteurs de la société civile*

La gouvernance issue des acteurs de la société civile a joué un rôle important dans les vicissitudes du processus de création du parc, dans la mesure où elle a souvent été à l'origine de la dynamique, parfois violente, du débat. Elle présente un caractère ascendant (*bottom-up*) marqué, puisqu'elle concerne des individus regroupés au sein d'associations ou d'organismes professionnels.

Deux facteurs principaux ont influencé la dynamique de cette gouvernance issue des représentants de la société civile et, par là même, la dynamique du processus de création du parc. D'une part, les positions de certains acteurs ont changé au cours du temps, dans le sens d'une radicalisation dans un sens hostile au projet : c'est le cas, par exemple, des pêcheurs non-professionnels. D'autre part, une dynamique interne à chacun des acteurs a souvent opposé la base au sommet des organisations ; ainsi, les dirigeants des comités des pêches restent plus favorables au projet que les pêcheurs professionnels de base, ces derniers finissant par mettre en cause la représentativité des premiers. Dans les deux cas, la durée du processus et son enlisement ont été des facteurs de la radicalisation des positions hostiles et ont permis l'émergence et la croissance d'associations fédérant l'hostilité (ADVILI) ou, en réponse, le soutien (Association pour la création du parc national en mer d'Iroise). Si cette dernière n'a pas fait preuve de beaucoup de pugnacité, la première a monopolisé le débat au sein de la société civile, à la fois par sa présence médiatique et par ses manifestations sur le terrain.

Au vu des développements précédents, on pourrait penser que la gouvernance d'autorité l'a largement emporté sur la gouvernance participative tout au long du processus de création du parc d'Iroise. Cependant, le paradoxe majeur est que "l'autorité" n'a jamais été capable d'énoncer ce qu'elle voulait : l'État n'a jamais clairement défini les enjeux de la création du parc (un parc en Iroise, pour quoi faire ?), ni élaboré un projet précis (d'autant que l'idée initiale n'émanait pas de lui), sans qu'existe pour autant un "porteur politique" local du projet bien identifié. De plus, les différentes administrations de l'État¹⁹ impliquées dans le dossier n'ont pas eu des points de vue vraiment homogènes sur le projet et se sont souvent contentés d'éviter les conflits.

Certes, l'objectif d'une gouvernance participative a toujours été affirmé tout au long du processus, les représentants de l'État se contentant de répéter inlassablement que l'heure était à la concertation. Mais on a vu que l'administration, à laquelle incombait l'essentiel de la charge du processus de création, a été incapable de mobiliser les parties prenantes autrement que sous la forme de participation à des commissions internes, et que le débat s'est déroulé à l'extérieur et en parallèle du processus. La mobilisation, lorsqu'elle s'est opérée, s'est faite principalement sur la base d'une opposition au projet. La

¹⁹ De la Direction régionale de l'environnement à la Préfecture maritime, en passant par les Affaires maritimes, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et la Préfecture du département.

pratique, encore peu répandue en France, de modes d'organisation plus institutionnels du débat public, comme les jurys de citoyens, les conférences de consensus, les *focus groups*, aurait peut-être permis une expression plus codifiée des diverses parties prenantes, des experts, des simples citoyens, évitant ainsi de voir le débat s'orienter progressivement vers un affrontement pour/contre.

CONCLUSION

Cela fait plus de seize ans que le projet de parc a émergé sans que l'on soit arrivé à une conclusion. Beaucoup de temps a été perdu avec des changements d'hommes inévitables, tant à la tête de la Mission, qu'à celle du ministère compétent. Ce long délai a également permis aux positions "pour ou contre" le parc de se construire et de se radicaliser.

De plus, les dernières années ont vu se profiler l'interruption du processus normal devant conduire à l'enquête publique, à partir du moment où il a été affirmé officiellement que la loi de 1960 sur les parcs nationaux était inapplicable, ce qui a prolongé d'autant l'attente d'une solution et d'une décision. La délibération prise à l'unanimité le 4 juin 2005 par le conseil municipal d'Ouessant de refuser le parc est significative de cette lassitude qu'exprime le maire d'Ouessant, Denis Palluel : "cela fait des années qu'on nous dit que ce sera bon pour la fin de l'année. On a l'impression de tourner en rond. C'est cette lassitude qu'on a souhaité exprimer. [...] On ne peut plus avoir de débat démocratique. On ne peut plus prendre une décision sur l'environnement sans qu'il soit question du parc"²⁰.

Les nouvelles structures issues de la loi de 2006, avec l'élément de centralisation qu'apporte la nouvelle Agence des aires marines protégées, ainsi qu'avec la volonté affichée de réaffirmer la prééminence de l'État sur la zone maritime des 12 milles, pourront-elles offrir un cadre adéquat à la nouvelle version du projet de parc marin sur l'Iroise ?

Un processus de création qui se prolonge, un projet que se transmettent les ministres successifs de l'Environnement ou de l'Écologie, une opposition au projet qui s'adapte aux réactions actuelles de rejet des politiques ou les instrumentalise, un "parc national marin" qui se transforme en "parc naturel marin", tels sont les résultats de 16 ans d'atermoiements, d'absence pendant longtemps de volonté politique, d'attitudes pusillanimes des responsables locaux du processus de création.

Si les processus de création d'AMP dans les pays en développement sont couramment caractérisés par l'exercice d'une gouvernance descendante (*top down*) et que les difficultés de gestion des AMP dans ces pays ont souvent été attribuées à la pratique d'une "mauvaise" gouvernance, l'exemple de l'Iroise montre que, même dans un pays développé pratiquant, ou affirmant pratiquer, une gouvernance participative, le processus de création d'une AMP peut rendre

²⁰ Sébastien Panou, "Parc marin, Ouessant jette l'éponge", *Ouest France*, 15 juin 2005.

manifeste, par sa complexité et les contradictions qu'il recèle, un certain nombre de carences en matière de gouvernance, dont le monde en développement pourrait tirer des leçons utiles.

BIBLIOGRAPHIE

- BONCOEUR J., ALBAN F., APPERE G., ARZEL P., BERMELL S., BERTHOU P., CURTIL O., DEMANECHÉ S., DROGOU M., GUYADER O., HUET J., JEZEQUEL M., LE FLOCH P., NOËL J.F., PENNANGUER S., SABOURIN A., THEBAUD O., TSANG-KING-SANG J., VERON G. (2004) *Activités halieutiques et activités récréatives dans le cadre d'un espace à protéger : le cas du Parc national de la mer d'Iroise*, Projet de recherche cofinancé par le Programme "Espaces protégés" du ministère de l'Écologie et du Développement durable, le programme national "Environnement côtier" et le Conseil régional de Bretagne, Rapport final, Brest, 504 p.
- FROGER G., (Dir.) (2001) *Gouvernance I – Gouvernance et développement durable*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle/Munich/Genève.
- LAMY P., LAÏDI Z. (2002) La gouvernance ou comment donner sens à la mondialisation, *in* : Jacquet P., Pisani-Ferry J., Tubiana L. (Dir.), *Gouvernance mondiale*, Rapport de synthèse, Conseil d'analyse économique, Paris, 193-210.
- SABOURIN A., NOËL J.F., TSANG-KING-SANG J. (2004) *Les us et coutumes insulaires en mer d'Iroise : résultats d'une enquête de terrain (mars/juin 2004)*, Rapport, Programme de recherche "Espaces protégés" du ministère de l'Écologie et du Développement durable.
