

Les parcs nationaux africains, une crise durable

Estienne Rodary

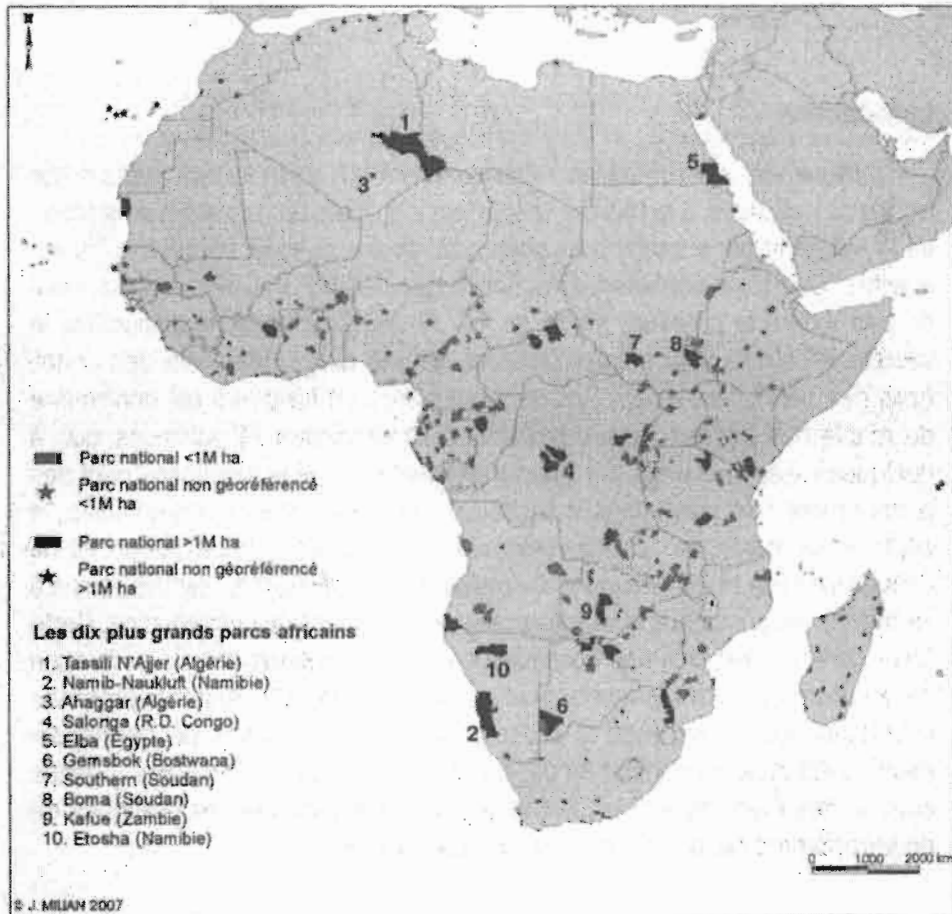
Introduction

L'Afrique est très probablement le continent qui a été le plus marqué par les parcs nationaux, à la fois par l'importance spatiale de ces outils de gestion de la nature et par les difficultés politiques, écologiques et sociales qu'ils ont induites. Deuxième continent après l'Amérique du Nord à avoir créé un réseau de parcs dans la première moitié du XX^e siècle, l'Afrique reste aujourd'hui le second ensemble régional par l'étendue de ses parcs. Mais loin des conditions des parcs nord-américains, la conservation en Afrique a été confrontée de manière récurrente à des problèmes économiques et politiques qui, à quelques exceptions près, ont structurellement entaché le fonctionnement des parcs et leur inscription dans la société. L'élitisme autoritaire des colonies, le centralisme marchand des gouvernements indépendants, les expériences de décentralisation et les tentatives de retour aux barrières n'ont jamais réussi à surmonter les principaux obstacles posés aux politiques de conservation. Cette crise durable n'est pas une conséquence des oppositions entre la protection de la nature et les dynamiques sociales. Au contraire, elle illustre la profonde imbrication qui existe entre la conservation et les politiques de développement. C'est donc un constat de dépendance qui s'impose : les parcs, conçus comme des États dans l'État, ont toujours étroitement suivi les politiques de développement qu'ils étaient censés contrebalancer¹.

1. Pour une analyse plus générale sur les aires protégées en Afrique, voir Giraut, Guyot et Houssay-Holzschuch, (2004).

I. Quelques données spatiales

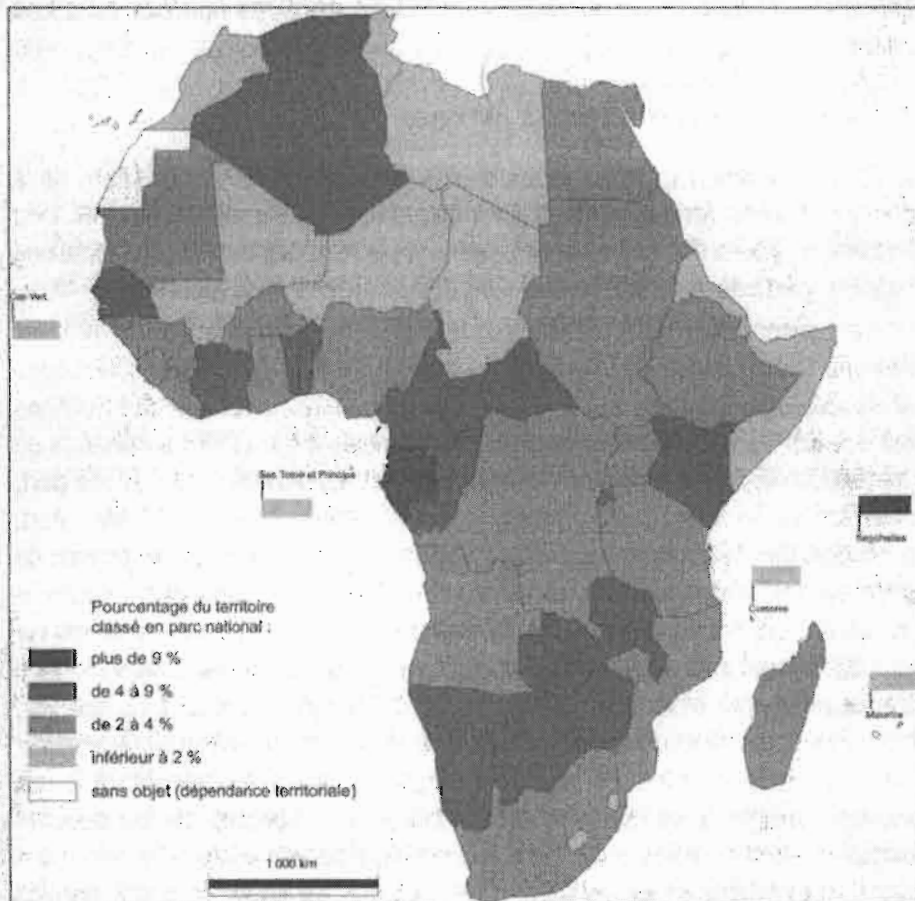
Les 309 parcs nationaux d'Afrique occupent une superficie totale de 1 036 594 km², soit 3,42 % du continent. Cela représente des parcs d'une surface moyenne de 3 355 km², la plus grande étendue moyenne après celle des parcs d'Amérique du Nord. De fait, les parcs africains sont parfois de très grande taille. L'Afrique abrite les deuxième et troisième plus grands parcs au monde : en Algérie (le parc national Tassili N'Ajjer de 72 000 km²) et en Namibie (le parc national du Namib-Naukluft de 50 706 km²). 23 parcs font plus d'un million d'hectares, situation qui est sans équivalent sur aucun autre continent (carte 12).



Carte 12. Les parcs africains.

La carte 13 présente la proportion des territoires nationaux classée en parc national. Il ressort en première analyse que les différents pays du conti-

nent ont des surfaces mises en protection relativement réduites. Huit pays n'ont aucun parc (dont quatre États liés). La moitié des États ont entre 3 et 9 % de leur superficie consacrés aux parcs. Et seuls trois pays ont plus de 10 % (dont 22 % pour les Seychelles).



Carte 13. Superficie des parcs nationaux (en pourcentage du territoire).

En Afrique, les parcs nationaux sont principalement situés dans les écosystèmes de savane : en zone soudano-guinéenne, mais surtout dans les savanes d'Afrique orientale. La bande qui s'étend du sud du Soudan au Botswana présente une des plus fortes concentrations de parcs au monde, qui s'explique par l'importance historique accordée aux grands mammifères. Les espaces désertiques et steppiques (Sahara, Namib et Kalahari) possèdent quelques très grands parcs, mais la majorité des États désertiques n'ont pas de parc (Somalie, Érythrée, Djibouti) ou des surfaces réduites (Libye, Niger, Mali, Tunisie). Le Soudan et l'Égypte ont des proportions préservées plus

importantes, mais ce sont surtout de très vastes parcs situés hors des zones désertiques (en savane pour le Soudan et sur le littoral pour l'Égypte). La forêt équatoriale est moins bien représentée, à l'exception des forêts du Gabon et de Guinée-Équatoriale. Enfin, les parcs marins sont encore très peu répandus : 167 357 km² (soit 16 % du total) sont classés en parcs littoraux avec une partie marine.

II. La mise en place des parcs nationaux

Ces répartitions géographiques s'expliquent largement par l'histoire de la conservation en Afrique. Celle-ci peut être divisée schématiquement en cinq phases, au cours desquelles la diffusion des parcs nationaux a représenté une étape importante d'institutionnalisation des politiques de la nature.

La conservation de la nature sur le continent africain a été en premier lieu une conséquence directe des très grands prélèvements faits à l'occasion de l'exploration des terres par les colons européens. Face aux destructions qui ont lieu dans différentes régions du continent, les premières mesures de protection sont prises entre les années 1880 et les années 1920. D'une part, pour limiter les massacres perpétrés sur la grande faune et, d'autre part, pour protéger les zones forestières les plus intéressantes. La conférence de Londres de 1900, qui réunit les différentes puissances coloniales, marque le début des politiques concertées de protection, principalement centrées sur la mise en place de réserves de chasse et de réserves forestières¹. Ce type d'aires protégées limitait le nombre d'espèces animales ou végétales susceptibles d'être prélevées, mais il contrôlait surtout les acteurs autorisés à pénétrer sur ces zones. En ce sens, les réserves étaient des outils sélectifs à la fois sur les espèces animales ou végétales (espèces protégées contre espèces nuisibles) et entre acteurs. Une élite blanche se réservait le droit d'accéder aux ressources naturelles en excluant la majorité des habitants de la colonie : les populations noires, mais également une large part de la population blanche. D'un point de vue cynégétique, ces mesures restèrent néanmoins de faible portée : sur la période, les administrations en charge de la protection de la faune étaient souvent inexistantes, rattachées à d'autres administrations et sans réels moyens propres. Le secteur forestier ne se trouvait pas exactement dans la même situation : le discours sur la désertification qui s'y était

1. *Convention pour la préservation des animaux sauvages, des oiseaux et des poissons en Afrique* (Londres, 19 mai 1900). On notera l'utilisation du terme « préservation ». Historiquement, la préservation a donc correspondu à une utilisation ciblée d'espèces animales ou végétales, quand la conservation (voir plus bas), correspondait à une protection totale. L'utilisation actuelle de ces deux mots, influencée par les « conservationnistes », tend à inverser les sens historiques.

développé dès la seconde moitié du XIX^e siècle a renforcé l'administration en charge des forêts dans certaines régions (notamment en Algérie), qui a pris des mesures de mise en défens de zones forestières jugées importantes dès le tournant du siècle (Bergeret, 1993; Davis, 2007).

La seconde convention relative à la conservation de la flore et de la faune à l'état naturel, signée également à Londres en 1933, prolonge le mouvement de protection en renforçant les administrations en charge de la protection et en instituant un nouvel outil, le « parc national ». Selon les termes de la conférence, un parc national désigne :

« une aire

(a) placée sous le contrôle public, dont les limites ne seront pas changées et dont aucune partie ne sera capable d'être transférée sauf par l'autorité législative compétente,

(b) mise à part pour la propagation, la protection et la conservation de la vie animale sauvage et de la végétation sauvage, et pour la conservation d'objets d'intérêt esthétique, géologique, préhistorique, historique, archéologique, et d'autres intérêts scientifiques, au profit, à l'avantage et pour la récréation du public en général,

(c) dans laquelle la chasse, l'abattage ou la capture de la faune et la destruction ou collection de la flore est interdite sauf par l'entreprise de ou sous la direction ou le contrôle des autorités du parc¹. »

Les principales caractéristiques qui définissent encore aujourd'hui un parc national sont ainsi déjà énoncées dans ce texte, puisqu'y figurent la notion d'intangibilité des frontières des parcs dont la délimitation est une compétence strictement étatique; la mise en valeur touristique; et l'interdiction de tout type d'utilisation directe des ressources naturelles. Mais si le cadre théorique qui organise les parcs est posé à l'occasion de cette conférence, les modalités d'application sur le terrain vont être sensiblement différentes selon les contextes historiques et géographiques.

En Afrique anglophone, le mouvement en faveur des politiques de conservation de la faune a été très important dès le début du XX^e siècle. Il a été largement porté par l'aristocratie britannique, pour laquelle le rapport à la nature constituait un marqueur important de sa position sociale et de la grandeur de l'Empire. Dans ce contexte, les mêmes acteurs ont participé aux destructions de masse de la grande faune africaine, puis à la création des réserves de chasse et enfin à la mise en place de parcs nationaux, se réservant progressi-

1. Convention relative à la conservation de la flore et de la faune à l'état naturel, art. 1, alinéa 1. Repris dans Anonyme, (1953).

vement le droit exclusif d'usage des espaces protégés et construisant autour de l'activité cynégétique puis de la conservation un discours élitiste, dénigrant aux Noirs comme aux Blancs les moins fortunés la possibilité d'accéder aux ressources naturelles (MacKenzie, 1988).

Dans les territoires coloniaux français, les conditions d'émergence des parcs nationaux n'ont pas suivi exactement les mêmes voies (Ford, 2004). Au début du siècle, l'empire français était assez peu engagé dans la protection de la nature et se consacrait plus largement à la mise en défens de forêts à des fins principalement patrimoniales (c'est-à-dire une préservation pour une utilisation économique future). Il a été dit que les forêts classées ont été transformées en parcs nationaux dans les années 1920 et 1930, suite à la prise en compte progressive des préoccupations environnementales (Calandra, 2000 ; Ibo, 1993). Cette analyse est partiellement fautive : la conservation de la nature n'a pas pénétré le monde forestier. Il s'est davantage agi d'un double parcours, l'un forestier, l'autre principalement concerné par la faune et très influencé par les expériences britanniques. On trouve de nombreuses sources d'archives indiquant clairement que la comparaison entre les conditions de protection des colonies françaises et des territoires anglo-saxons vise à instituer un secteur du tourisme et des parcs dans les territoires français qui n'en ont pas. Ainsi, en 1927, la section du tourisme et de la propagande coloniale du Conseil supérieur des colonies fait la déclaration suivante :

« Considérant que l'AOF [Afrique orientale française] et l'AEF [Afrique équatoriale française] sont restées, jusqu'à présent, en dehors du mouvement touristique, mais pourraient y entrer grâce à des modalités judicieuses exclusives de complications de transports et de séjour dans l'intérieur, Considérant que nos colonies, cependant si riches en faune, qu'il s'agisse de l'Indochine, de l'AOF ou de l'AEF sont restées jusqu'ici à l'écart de la grande industrie cynégétique internationale.

Émet le vœu :

Que des pourparlers conçus vers des fins pratiques soient entamés avec les grandes firmes détentrices de cette industrie [cynégétique] en vue de l'accession de nos territoires coloniaux, qualifiés pour une telle exploitation, à ce mouvement qui a largement contribué à l'extension et à la prospérité des colonies étrangères et Est Africaines.

Ces vœux sont adoptés à l'unanimité¹. »

1. Conseil supérieur des colonies, secrétariat général, conseil économique, section du tourisme et de la propagande coloniale. Procès-verbal de la séance du 2 juin 1927.

Dans ce contexte, les premiers décrets de création de parcs sont pris dès 1923 en Algérie, en 1925 dans l'AOF et en 1929 pour l'AEF¹, mais le mouvement d'institutionnalisation des parcs en zones francophones peine à s'amorcer. En 1936, un rapport souligne le retard français en termes de politiques de conservation et compare encore la situation aux colonies anglophones². En Afrique du Nord particulièrement, les parcs sont marginaux: les 13 parcs algériens sont de taille réduite et servent surtout comme lieux de villégiature; au Maroc, les deux premiers parcs du pays sont créés dans les années 1940. En 1954, un autre rapport note que si les parcs existent sur les territoires français, la législation ne prévoit rien quant aux mesures de gestion et de protection. Le rapport rend alors compte de la décision du gouvernement français de clarifier la situation des réserves et parcs des colonies, en soulignant qu'ils seront gérés par le service des Eaux et Forêts mais de manière autonome³.

Une enquête menée à l'échelle continentale sur l'état de la conservation de la nature en 1953 fait ressortir de profondes disparités entre zones anglophone et francophone. Alors qu'aucunes données sur le budget ou sur le tourisme n'ont pu être fournies par les administrations françaises, plusieurs colonies britanniques et l'Union sud-africaine montrent qu'elles connaissent déjà de très fortes fréquentations touristiques (tableau 8).

Tableau 8. Fréquentation touristique et budgets des parcs nationaux dans certains pays d'Afrique en 1952.

Pays	Touristes	Recettes touristiques	Autres revenus	Budget total
Kenya	103 700	197 144	1 210 464	1 407 608
Tanganyika	non précisé	7 592	637 892	645 484
Rhodésie du Sud	140 000	219 115	non précisé	non précisé
Union Sud-africaine	89 393	3 824 255	1 259 643	5 083 898

Source: Anonyme. 1953. Les budgets sont donnés en euros 2006.

1. À Madagascar, la filiation avec la législation forestière est plus forte. Un décret réglementant l'exercice de la chasse dans la colonie de Madagascar et dépendances est pris en 1931, mais il n'y a pas de création de parcs, alors que des réserves naturelles ont été instituées par un décret de 1927 sur les Eaux et Forêts.
2. R. Malbrant, « Extrait du rapport sur la protection de la faune et la mise en valeur cynégétique en divers pays de l'Est, du Centre et du Sud africain. Enseignements à tirer pour l'AEF », *Bulletin de la société des recherches congolaises*, n° 22, 1936, p. 125-146.
3. Rapport sur la protection de la nature dans les territoires de la France d'outre-mer en 1954, ministère de la France d'outre-mer, Direction de l'agriculture, de l'élevage et des forêts, rapport rédigé par A. Aubréville.

Le milieu du XX^e siècle voit donc se constituer une industrie touristique qui va agir comme incitateur pour les dirigeants, même quand ceux-ci n'étaient pas foncièrement convaincus des bienfaits de la protection. En ce sens, l'attrait économique a joué un rôle indéniable dans la diffusion des parcs nationaux en Afrique dès les années 1930.

Mais l'intérêt économique n'a pas été le seul catalyseur des politiques de création de parcs. Pour les administrations coloniales comme pour les spécialistes de la conservation (tour-opérateurs, sociétés de protection, etc.), l'établissement d'un parc représentait une assurance supplémentaire que les mesures de protection n'allaient pas être remises en cause à l'occasion des changements politiques provoqués par les indépendances. Le parc constituait en effet un espace défini par une législation contraignante et était géré par des agents de l'État spécifiquement assignés au contrôle de ces territoires. Les parcs représentaient dans ce cadre des « États dans l'État » peu sensibles aux aléas politiques ou économiques que les élites européennes pouvaient craindre avec le développement des mouvements d'opposition aux pouvoirs coloniaux.

III. L'âge d'or des parcs africains : l'affermissement territorial

La période des indépendances a donc coïncidé avec une intense activité de lobbying des spécialistes européens de la conservation auprès des nouveaux dirigeants africains. La création du *World Wildlife Fund* (WWF¹) en 1961 et la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, signée à Alger en 1968 à l'initiative des grandes ONG de conservation, doivent être vues dans une stratégie où les appareils d'État se trouvaient remplacés par des ONG, potentiellement plus légitimes et plus à même d'intervenir dans des États africains indépendants et où l'argumentaire économique devait être suffisamment fort pour convaincre les gouvernements de la nécessité de conserver intact les réseaux déjà existants de parcs nationaux². Ce travail a largement porté ses fruits en termes de pérennisation des actions de conservation. La période 1960-1970 correspond à une phase de très forte croissance des parcs nationaux en Afrique. Comme le montre la figure 5, la diffusion des parcs, enclenchée dans les années 1930, avait connu un ralentissement lié à la Seconde Guerre mondiale et aux mouvements d'indépendances. Mais elle reprend de plus belle dès le milieu des années 1960. Sur cette décennie et la suivante, quelques-uns des plus grands complexes

1. Aujourd'hui rebaptisé *World Wide Fund for nature*.

2. Voir par exemple l'ouvrage de J. Huxley, alors président de l'UNESCO : (Huxley, 1961).

de parcs nationaux au monde sont formés en Afrique: près de six millions d'hectares sont créés en Zambie entre 1972 et 1975; et sept millions d'hectares sont établis au Zaïre au cours de la décennie 1970. Et c'est seulement sur la décennie 1980 que l'Afrique du Nord développe un réseau de parcs nationaux (surtout l'Algérie, qui avait délaissé ses parcs coloniaux, la Tunisie et l'Égypte).

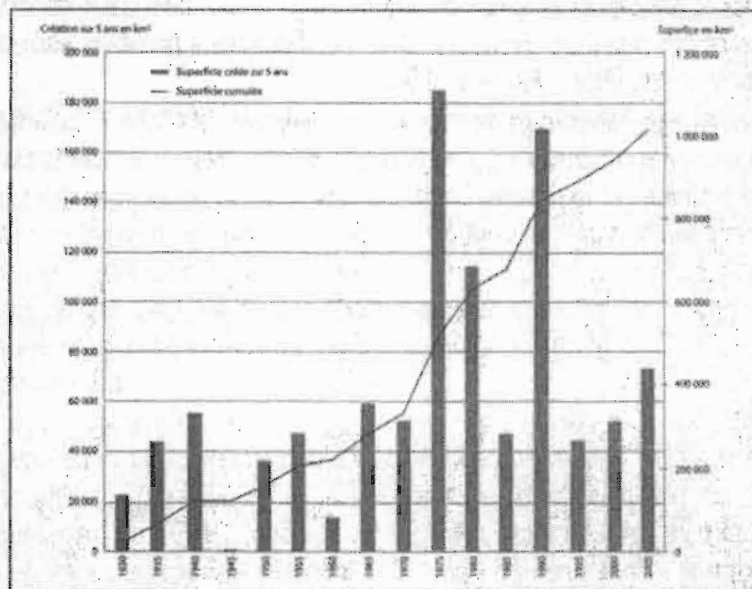


Figure 5. Évolution de la superficie des parcs nationaux en Afrique (1925-2005).

Mais cette vague de création ne s'est pas accompagnée d'un accroissement équivalent des moyens nécessaires pour gérer ces espaces, alors que les problèmes de gestion se multipliaient. La continuité des politiques coloniales et post-coloniales se fondait sur le fait étatique comme appareil exclusif de gestion de l'espace. À la fois dans leur dimension politique de contrôle des populations et dans leur dimension économique de marchandisation des ressources, les parcs nationaux représentaient un archétype d'outil étatique de gestion des hommes et de l'espace. Ces politiques impliquaient donc un versant proprement social de ségrégation dans l'accès et l'usage des parcs nationaux. La mainmise des chasseurs et des forestiers sur les espaces protégés, puis, plus tard, avec la diffusion des parcs, le développement d'un tourisme international très largement tourné vers un public aisé, ont systématiquement marginalisé les populations les plus pauvres (Constantin, 1988). Les populations noires ont été les plus touchées par ces mesures, en parti-

culier dans le contexte de dénégation des pratiques et des savoirs indigènes (Anderson et Grove, 1987 ; Neumann, 1998). Mais dans le cas précis des parcs, les politiques mises en place touchèrent également durement certaines populations blanches, notamment les agriculteurs dans les colonies de peuplement (Kenya, les deux Rhodésie, Union Sud-africaine), où la proximité entre bétail et cultures d'une part et faune sauvage de l'autre a constitué un conflit récurrent au XX^e siècle et a justifié que coexistent des politiques de création de parcs et des mesures d'extermination des espèces « nuisibles » ou dangereuses pour l'agriculture (Mutwira, 1989).

Ces politiques élitistes et répressives se sont avérées être globalement un échec. Les parcs nationaux ne purent jamais bloquer définitivement la frontière entre les hommes et la nature. D'une part, ce modèle de gestion était économiquement peu rentable : le contrôle des parcs nécessitait d'énormes moyens, souvent supérieurs à leurs revenus (voir infra). Seuls quelques pays ont eu historiquement des revenus suffisants pour couvrir les frais liés au contrôle et à la gestion des espaces naturels. D'autre part, la dimension économique n'a jamais pu fonder seule le bon fonctionnement des parcs. L'accaparement par l'État d'espaces parqués a engendré à la fois des politiques répressives pour les paysans et des procédures de détournement de la rente conservacionniste aux plus hauts niveaux de la société. Qu'il s'agisse du développement du braconnage par les classes dirigeantes (Gibson, 1999), de l'utilisation des parcs comme « zones refuge » pour des militaires et comme zones de prélèvement des ressources destinées à financer des conflits armés (Ellis, 1992), les parcs ont généré une économie politique bien éloignée des préoccupations environnementales. L'ivoire en particulier, dont on considère qu'il fut – avec l'or – une des premières marchandises globalisées, connectant l'Afrique aux autres régions du monde, a généré tout au long du XX^e siècle un braconnage extrêmement important, malgré la présence des parcs (Naylor, 2005). Au cours des années 1980 par exemple, avec l'augmentation du prix de l'ivoire, le braconnage provoqua la destruction de 400 000 éléphants sur les 550 000 que comptait l'Afrique de l'Est au début de la décennie, sans que les fortes proportions d'aires protégées ne puissent stopper ces exterminations.

L'enjeu n'était donc pas uniquement écologique. Par-delà la formation précoce d'une action publique consacrée aux « espaces naturels », le parc fut avant tout un instrument d'appropriation de l'espace par les puissances coloniales et de pérennisation de ce contrôle par les gouvernements qui ont suivi. Cet affermissement passait par un contrôle interne des frontières de ces parcs vis-à-vis des citoyens, mais également par une inscription dans un cadre international contraignant où l'affirmation du fait étatique s'inscrivait dans un

rapport de dépendance économique et politique vis-à-vis d'institutions étrangères. La crise écologique que connaissait l'Afrique, mais aussi la crise institutionnelle que traversaient les administrations en charge des parcs, permettait tout à la fois de justifier le recours répété aux structures internationales (ONG et agences de développement) et de répondre aux besoins des gouvernements, soucieux de paraître souscrire aux attentes mondiales de gestion de l'environnement tout en assurant un prélèvement des revenus que la conservation générait.

IV. L'approche communautaire : dépassement ou extension des parcs ?

C'est dans ces conditions que le monde africain de la conservation s'est trouvé dans les années 1970 très fortement critiqué dans son incapacité à gérer correctement, d'un point de vue strictement écologique, des espaces « naturels » et dans son inaptitude à faire face aux enjeux de conciliation entre souci de protection et besoins sociaux qui émergeaient à cette période. Les décennies 1980 et 1990 ont ainsi vu se diffuser des politiques de décentralisation et de participation dans presque tous les pays du continent. Devenue une norme de l'action publique, la « participation locale » s'est imposée comme un opérateur central du monde de la conservation. Les parcs nationaux n'ont pas été à proprement parler associés à ce renouvellement des horizons de la protection de la nature. Leurs structures rigides, excluant en particulier toute notion de gestion sociale de la nature, les a marginalisés dans les expériences communautaires. Ces espaces ont néanmoins continué à jouer un rôle non négligeable en Afrique. Déjà parce que leur présence n'a quasiment jamais été remise en cause : plus qu'une transformation complète des modes opératoires de la conservation, la vague participationniste est venue renforcer l'appareil conservationniste, en s'appliquant sur des espaces périphériques aux parcs, que ces espaces soient eux-mêmes classés en zones protégées ou non. Les parcs jouaient un rôle structurel, en tant que zones refuges ou réservoirs écologiques pour les territoires où se déroulaient les politiques participatives. Au Zimbabwe par exemple, où le programme *Campfire* a constitué un exemple phare de la gestion participative dans les années 1990, 64 % des revenus provenaient de la chasse à l'éléphant, alors que seuls 14 % de ces animaux se trouvaient sur les zones du programme, le reste des 80 000 proboscidiens vivant dans les parcs et les zones de safaris (Rodary, 2003). Plus généralement, la figure 5 montre que la phase d'institutionnalisation des mesures participatives a coïncidé avec une nouvelle période de création de parcs. Il faut donc voir la juxtaposition de ces deux types de gestion comme l'établis-

sement d'un double niveau de conservation, conjuguant zones centrales et zones d'interfaces. Cette organisation spatiale étant elle-même partie d'une construction politique où la rhétorique participative ne visait pas à remplacer les parcs en pratique mais plutôt à dissimuler les limites des parcs de manière discursive.

V. Le retour aux barrières : prégnance territoriale des parcs

L'Afrique a donc été au cœur des politiques communautaires autour de la conservation, notamment de la faune sauvage. Mais elle l'a été de manière un peu particulière, au sens où la forte prégnance des parcs nationaux en termes d'occupation spatiale et de perspectives financières n'a pas permis que ces politiques se déconnectent tout à fait des parcs. De fait, l'analyse de John MacKenzie sur la pérennité des acteurs à l'époque coloniale peut s'appliquer à la période contemporaine. Dans la grande majorité des cas, ce sont les mêmes administrations, les mêmes professionnels de la chasse et les mêmes organisations internationales qui étaient au centre de la gestion des parcs et qui se sont engagés dans les politiques participatives (Schroeder, 1999). Cette constance historique s'articule à une proximité géographique dépassant largement les frontières nationales (Dumoulin et Rodary, 2005), avec des connexions à la fois intercontinentale (en particulier entre l'Afrique et les experts occidentaux des quelques grosses structures conservationnistes) et internes à l'Afrique (par exemple avec le *College of African Wildlife Management* en Tanzanie qui a formé des gestionnaires de la conservation issus de toute l'Afrique depuis 1963).

Cet héritage et ces connexions communes n'ont pas empêché les divergences d'opinions entre acteurs. La phase participative avait été durement ressentie par une partie des conservationnistes historiques, principalement des biologistes, qui avaient vu leur rôle se marginaliser au profit des approches davantage sociales (Oates, 1999). Dans ce contexte, les critiques portées à l'encontre des politiques communautaires à la fin des années 1990, qu'elles soient d'ordre social ou écologique, ont permis aux orientations préservationnistes de retrouver une légitimité écornée (Hutton, Adams et Murombedzi, 2005).

À cela s'est ajouté un contexte géopolitique changeant qui a modifié en profondeur le monde de la conservation. Premièrement, avec la flambée des prix des matières premières, des zones autrefois délaissées retrouvent un intérêt stratégique évident, à l'image de la forêt tropicale dans laquelle les grandes manœuvres autour de l'exploitation du bois ou des ressources minières s'accompagnent de financements des parcs par des grands groupes conser-

vationnistes. Ensuite, avec la montée en puissance des enjeux de sauvegarde de la biodiversité au cours des années 1990, les tentatives de conciliation locale des besoins sociaux et de la protection de la nature cèdent peu à peu le pas face à des approches globales se voulant écologiquement et économiquement plus efficaces : il est désormais envisagé de pouvoir conserver des zones d'importance écologique majeure avec des financements externes sans que ceux-ci servent nécessairement à construire une économie locale rentable (Spiteri et Nepal, 2006).

C'est dans ce cadre qu'il faut envisager la remontée des superficies classées en parc national depuis une dizaine d'années en Afrique (figure 5). En Afrique centrale, les chefs d'État du bassin du Congo se sont engagés, à la suite du sommet sur le développement durable de Johannesburg, à protéger 30 % de leurs territoires. Le président gabonais Omar Bongo a ainsi créé 13 parcs nationaux en 2002, avec l'appui de la *Wildlife Conservation Society* et du WWF. Ces parcs couvrent plus de 11 % du territoire national, soit désormais la plus forte proportion de parcs en Afrique continentale (carte 13). C'est dans ce mouvement qui cherche à « voir grand » que se développent également les parcs transfrontaliers, qui peuvent être de simples agrégations de parcs existants, mais aussi justifier la création de nouveaux parcs. L'établissement du *Great Limpopo Transfrontier Park* entre l'Afrique du Sud, le Zimbabwe et le Mozambique a par exemple entraîné le classement d'une ancienne zone de concession de chasse mozambicaine en parc national d'un million d'hectares en 2001.

Ces orientations préservationnistes recentrées sur les parcs se vérifient également en termes de gestion et de contrôle. En Afrique centrale, les politiques volontaristes de création ou de consolidation de parcs ont notamment pour effet de pérenniser les politiques d'expulsion des populations locales. Une étude régionale portant sur neuf parcs a récemment montré que 46 000 personnes avaient été déplacées ces dernières années (Cernea et Schmidt-Soltau, 2006). On assiste également à un durcissement des politiques anti-braconnage, notamment avec les directives de *shoot on sight* (tir à vue), qui ont sensiblement augmenté dans plusieurs pays d'Afrique orientale, provoquant la mort de plusieurs centaines de personnes dans les années 1990 (Neumann, 2004). La violence qui a historiquement caractérisé les parcs africains reste ainsi une réalité aujourd'hui, définissant les parcs comme des zones à part, dans lesquelles les règles morales qui régissent les sociétés contemporaines et guident les déclarations publiques des grandes institutions de conservation et de développement ne semblent pas toujours s'appliquer.

VI. Des ires économiques

La situation actuelle des parcs africains se caractérise donc par plusieurs dimensions. D'une part, une très forte prégnance des héritages historiques, marqués par la focalisation sur la grande faune. D'autre part, une certaine homogénéité des cadres d'action et de gestion, liée pour partie à l'outil spécifique qu'est le parc (en particulier en termes de modalité de contrôle des activités) et pour partie à l'influence d'un modèle continental suivi par tous les États, remontant à la conférence de Londres de 1933. Mais si les référentiels d'action qui guident les politiques sont comparables à l'échelle du continent, les modalités d'application sont très contrastées. Ceci se vérifie en particulier d'un point de vue économique. Si le tourisme de vision est la principale activité des parcs, la fréquentation – et donc les revenus disponibles –, varie considérablement d'un pays à l'autre. Malgré les difficultés à quantifier l'activité touristique sur le continent¹, on sait que la grande majorité des pays ont un tourisme des parcs extrêmement limité. Le parc du W du Niger (situé entre le Niger, le Burkina Faso et le Bénin), une des principales zones de conservation en Afrique de l'Ouest, n'accueille que quelques milliers de personnes chaque année. Le parc national de Simien en Éthiopie, premier site naturel classé patrimoine mondial de l'humanité en 1978 avec le parc du Yellowstone, n'a reçu que 1 000 visiteurs en 1995 et 6 000 en 2006 (Galvin et Haller, 2008). Il faut aller dans les pays d'Afrique anglophone pour trouver une véritable industrie du tourisme des parcs. L'Afrique du Sud a reçu en 2004 plus de six millions de visiteurs; le Zimbabwe 1,8 million; le Kenya plus d'un million, la Namibie et le Botswana s'approchaient du million de touristes. Dans ces pays, une grande partie des touristes vient pour visiter les parcs nationaux. Seuls les pays d'Afrique du Nord reçoivent sur le continent davantage de visiteurs, mais pour des activités touristiques différentes. Les chiffres fournis dans le tableau 9 fournissent une estimation des revenus générés par le tourisme dans quelques pays d'Afrique orientale.

1. Étant donné les enjeux d'image et la situation de crise qui caractérise une large partie des parcs africains, les données économiques précises manquent généralement. Au Zimbabwe par exemple, qui a constitué une des principales destinations touristiques du continent et jouit d'une notoriété certaine en termes de conservation, le département des parcs et de la faune n'a pas produit de rapport annuel depuis 1977 (Child, 2004)... Le tourisme, qui plus est, est une activité dont les retombées en termes économiques sont difficilement quantifiables.

Tableau 9. Tourisme de nature dans quelques pays d'Afrique orientale.

	Année	Kenya	Tanzanie	Ouganda
Nombre de touristes	1985	783 000	78 000	/
	1993	541 000	230 000	74 000
Revenus (millions de dollars américains)	1985	249	20	/
	1993	500	147	40

Source : Barrow, Gichohi et Infield, 2000.

La faiblesse des fréquentations dans de nombreux pays s'explique par différentes raisons. On a vu que l'histoire et la culture des parcs francophones avaient joué un rôle non négligeable dans la relative marginalisation des parcs dans les économies nationales. Ces facteurs seuls n'expliquent cependant pas tout. La densité de faune également – où sa visibilité pour un public non professionnel – peut influencer l'attrait d'un parc. Mais un pays comme la Zambie, dont les parcs abritent une des plus fortes diversités de grands mammifères d'Afrique, possède une industrie touristique très limitée, malgré une volonté politique affichée d'en faire une activité centrale pour l'économie du pays. Il faut donc également chercher dans les conditions macro-économiques de chaque pays pour comprendre les différences de développement du tourisme. En particulier, le manque d'infrastructure et la faiblesse des moyens de gestion des parcs peuvent limiter fortement ce type d'industrie.

C'est qu'effectivement, les parcs d'Afrique souffrent d'un manque chronique de moyens. Pour les aires protégées en général, on évalue à environ 200 dollars par km² les sommes annuelles nécessaires à une bonne gestion, tant en termes de management écologique que de contrôle des espaces et d'accueil du public (Child, 2004). Mais ces niveaux de financement sont rarement atteints. Une des très rares études globales sur les budgets des aires protégées évalue les dépenses annuelles par km² à 257 dollars par an en Afrique orientale et à 23 dollars en Afrique de l'Ouest et du centre. Le tableau 10 précise ces données, pour une sélection de pays dans lesquels la part de parcs nationaux par rapport aux autres types d'aires protégées est significative¹. Ici encore on mesure les différences entre pays où l'industrie des parcs est développée

1. Proportion supérieure à 80 %. Ces chiffres sont à manier avec précaution, car les dates d'évaluation des budgets ne correspondent pas aux dates de calcul de cette proportion parc/aire protégée (d'où les pourcentages supérieurs à 100 % pour l'Afrique du Sud, la Tunisie et la RDC). Le tableau donne donc uniquement un ordre de grandeur. On doit néanmoins préciser que, dans la majorité des cas, les budgets sont consacrés aux parcs davantage qu'aux autres catégories d'aires protégées.

(principalement Afrique orientale, incluant Madagascar, mais plus largement Afrique anglophone avec des montants importants au Ghana par exemple) et les pays où la conservation reste marginale¹.

Tableau 10. Budget des parcs dans certains pays africains.

Pays	Année	Superficie totale des aires protégées	Budget total des aires protégées	Budget par km ²	Pourcentage de parcs dans le système des aires protégées
Afrique du Sud	1996	34 244	60 866 780	1 777	108,88
Tunisie	1995	408	470 526	1 154	111,48
Zimbabwe	1997	30 158	14 695 829	487	90,13
Burundi	1994	1 135	226 498	200	87,93
Tanzanie	1994	41 131	7 471 760	182	99,68
Ghana	1993	12 681	1 985 420	157	83,47
Madagascar	1996	13 903	1 914 000	138	95,04
Nigeria	1993	34 218	3 671 898	107	80,43
Kenya	1996	32 726	3 082 070	94	88,50
Côte d'Ivoire	1991	19 929	1 522 622	76	88,44
Sénégal	1993	10 127	657 903	65	99,98
Cameroun	1993	25 948	343 646	13	106,49
Zaire	1992	100 262	438 714	4	91,30

Source: James, Green et Paine, 1999.

Au final, et si l'on excepte des pays comme l'Afrique du Sud (dont les ressources financières sont importantes) ou la Tunisie (qui possède une superficie de parcs extrêmement réduite), la situation financière des parcs africains est durable... ment critique. Plus qu'un jeu de mot, cet oxymore reflète des conditions spécifiques à la gestion de parcs africains, qui possèdent d'un côté des capacités financières et humaines réduites, mais de l'autre une pérennité évidente, principalement liée à l'importance qu'ils représentent en termes politique et médiatique pour les gouvernements et les institutions internatio-

1. Les différences seraient encore davantage marquées si tous les pays avaient répondu aux questionnaires envoyés par les auteurs de l'étude. Les pays ayant répondu sont en effet ceux dont la gestion des aires protégées est financièrement ou médiatiquement un enjeu important.

nales, et les revenus que cette importance génère. L'économie des parcs africains, avant d'être une économie du tourisme, est en ce sens une branche particulière du système de l'aide internationale.

Cette durabilité des parcs se traduit en termes de gestion. Contrairement à la théorie des parcs de papier qui voudrait qu'une large partie de ces territoires soit absolument dénuée de toute forme de gestion spécifique, des études récentes montrent que, même dans des situations budgétaires critiques, les parcs déterminent en partie les formes d'usage de l'espace qu'ils renferment (Bruner, coord., 2001). Cela ne veut pourtant pas dire que les parcs ne soient pas soumis à des pressions extérieures. Entre le parc du Niokolo Koba au Sénégal, dans lequel on peut désormais trouver des zones de grande culture mais seulement un à dix éléphants, et le parc du W du Niger utilisé par certains pasteurs comme couloirs de transhumance, la durabilité de l'emprise territoriale des parcs est davantage marquée par des conflits répétés entre acteurs, que par la conséquence d'une légitimité établie.

VII. Des parcs contractuels ?

Face à ces conflits, la vague participationniste avait cherché des réponses en termes à la fois économiques et politiques. Les désillusions et le « retour aux barrières » qui ont suivi ont légèrement décalé les orientations du monde conservacionniste, en limitant la recherche d'une légitimité sociale au profit d'une efficacité économique. L'utilisation de l'attrait économique comme justification des mesures de protection n'est pas nouvelle, mais elle a pris ces dernières années une force inédite.

En premier lieu, à travers la commercialisation et la privatisation des parcs qui se développent actuellement, notamment en Afrique australe. En Afrique du Sud, des concessions d'hébergement au sein même des parcs ont été attribuées au secteur privé. L'unique hôtel situé dans un parc sud-africain (le parc des Golden Gate Highlands) est lui aussi géré par un groupe privé. On espère que ces concessions rapporteront 90 millions de dollars en 20 ans (Emerton, Bishop et Thomas, 2006). Des exemples de privatisation des parcs existent également, même s'ils sont encore peu nombreux. En Afrique du Sud, le parc de Marakele est actuellement géré en deux parties, l'une par l'agence étatique et l'autre par une compagnie privée. En Zambie, différents exemples de commercialisation ou de privatisation sont développés depuis plusieurs années. Le petit parc de Kasanka a été privatisé depuis 1992 et le parc South Luangwa, premier parc du pays en terme de visiteurs, a donné en concession l'intégralité de son offre d'hébergement touristique. Plus généralement, les espoirs financiers soulevés par ces commercialisations justifient que les

administrations des parcs soient progressivement remplacées par des agences paraétatiques, dont les budgets doivent officiellement être autonomes vis-à-vis des subventions d'État. On estime que la moitié des pays d'Afrique orientale ont désormais des agences de ce type (Child, 2004).

Mais ces commercialisations ne touchent pas uniquement les entreprises privées classiques. De plus en plus de « communautés locales » sont intégrées dans les institutions de gestion des parcs, non plus comme membres de structures administratives décentralisées, mais comme partenaires économiques. Le mouvement est particulièrement important en Afrique du Sud, où les lois permettant à des communautés de réclamer des terres dont elles avaient été exclues pendant la période d'apartheid ont entraîné plusieurs cas dans les parcs nationaux, où les communautés locales sont devenues propriétaires de larges parties de parcs sur la base d'un partenariat avec l'administration. D'autres revendications sont encore en cours de traitement. Le parc Kruger, principale destination touristique du pays, est actuellement revendiqué par des communautés locales sur 50 % de sa surface. Enfin, ce mouvement de contractualisation touche également les ONG transnationales de conservation. En abandonnant le modèle participatif et en proposant de payer des rentes de conservation en échange d'un arrêt des activités nuisibles à la biodiversité, les ONG se placent désormais non plus en facilitateurs de structures locales mais comme partenaires financiers directs, que les interlocuteurs soient gouvernementaux, privés ou communautaires.

Conclusion : les parcs, espaces de disjonction

Les récentes évolutions de parcs en direction d'un durcissement des contrôles territoriaux et d'une privatisation à la fois entrepreneuriale et communautaire, confirment donc les tendances observées sur le plus long terme. Si les parcs se présentent comme des objets destinés à pallier les déficiences écologiques du monde moderne, ils ne sont évidemment pas extérieurs à ce monde et en suivent au contraire les dynamiques profondes. En Afrique, l'idéologie du développement qui s'est déployée depuis plus d'un demi-siècle a délimité les modes d'action et les frontières, à la fois physiques et symboliques, des parcs nationaux. Réserves élitistes au temps des impérialismes, États dans l'État après les indépendances, réservoirs écologiques lors des décentralisations, espaces contractuels aujourd'hui, les parcs ont systématiquement été utilisés comme outils politiques aussi bien par les pouvoirs gouvernementaux, les acteurs transnationaux que, plus récemment, par les acteurs « locaux ». Cette récente implication des communautés présente une ambivalence évidente : elle constitue une avancée certaine en termes

de capacité d'action politique pour des agents que les institutions des parcs ont historiquement marginalisés ; mais elle signifie également une inscription dans un cadre restreint de marchandisation des ressources « naturelles ». Elle établit à ce titre une libéralisation au double sens économique et politique du terme, qui insère les acteurs dans une sphère globale où le local perd de sa pertinence (Rodary, 2007). On pourrait imaginer que cette égalisation scalaire puisse finalement aider à surmonter les problèmes récurrents qu'ont connus les parcs. Mais la dimension contractuelle et coercitive des parcs contemporains laisse entrevoir d'autres formes de fractures, basées sur des critères économiques et de capacité d'inscription dans une logique marchande. Les parcs nationaux, autrefois enclaves spatiales, se constitueraient alors en enclaves socio-économiques. Pour certains espaces sauvages sans limites allant du Cap au Caire (Hughes, 2005), pour d'autres espaces trop onéreux pour être atteints. Ici encore, les parcs suivent le développement, qui, dans ses formes désormais globalisées, construit autant de disjonctions que de connexions (Appadurai, 1996).

Bibliographie

- Anderson D. et Grove R. (coord.), 1987 : *Conservation in Africa. People, policies, and practice*, Cambridge, Cambridge Univ. Press., 355 p.
- Anonyme, 1953 : *Comptes rendus de la troisième conférence internationale pour la protection de la faune et de la flore en Afrique, Bukavu, 26-31 octobre 1953, Congo Belge, Bruxelles*, Direction agriculture, forêts et élevage (ministère des colonies), UIPN, 571 p.
- Appadurai A., 1996 : *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*, Minneapolis, Univ. of Minnesota Press, 229 p.
- Barrow E., Gichohi H. et Infield M., 2000 : *Rhetoric or reality? A review of community conservation policy and practice in East Africa*, Londres, IIED, 192 p.
- Bergeret A., 1993 : « Discours et politiques forestières coloniales en Afrique et à Madagascar », in J. Pouchepadass (coord.), *Colonisations et environnement*, Paris, Société française d'histoire d'outre-mer, Bibliothèque d'histoire d'outre-mer, p. 23-47.
- Bruner A.G. (coord.), 2001 : « Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity », *Science*, 291, 5501, p. 125-128.
- Calandra L.-M., 2000 : « Protection de la nature et colonialisme : l'expérience de l'Afrique occidentale française », in V. Berdoulay et O. Soubeyran (coord.), *Milieu, colonisation et développement durable. Perspectives géographiques sur l'aménagement*, Paris - Montréal, L'Harmattan, coll. « Géographies en liberté », p. 139-153.
- Cernea M.M. et Schmidt-Soltau K., 2006 : « Poverty risks and national parks: policy issues in conservation and resettlement », *World Development*, 34, 10, p. 1808-1830.
- Child B.A. (coord.), 2004 : *Parks in transition. Biodiversity, development and the bottom line*, Londres, Earthscan, 267 p.
- Constantin F., 1988 : « La production sociale des espaces naturels protégés : Ossau-Tsavo mêmes combats? », in F. Constantin (coord.), *Mélanges en l'honneur du professeur J. Aventure. Aux frontières de l'économie et du droit*, Pau, Univ. de Pau et des Pays de l'Adour, p. 153-182.
- Davis D.K., 2007 : *Resurrecting the granary of Rome. Environmental history and French colonial expansion in North Africa*, Athens, Ohio Univ. Press - Swallow, 312 p.

- Dumoulin D. et Rodary E., 2005 : « Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité », in C. Aubertin (coord.), *Représenter la nature? ONG et biodiversité*, Paris, Éditions de l'IRD, p. 59-98.
- Ellis S., 1992 : « Défense d'y voir : la politisation de la protection de la nature », *Politique Africaine*, 48, p. 7-21.
- Emerton L., Bishop J. et Thomas L., 2006 : *Sustainable financing of protected areas. A global review of challenges and options*, Gland - Cambridge, IUCN, 97 p.
- Ford C., 2004 : « Nature, culture and conservation in France and her colonies 1840-1940 », *Past and Present*, 183, 1, p. 173-198.
- Galvin M. et Haller T. (coord.), 2008 : *People, protected areas and global change. Participatory conservation in Latin America, Africa, Asia and Europe* Berne, NCCR, North-South, 560 p.
- Gibson C.C., 1999 : *Politicians and poachers. The political economy of wildlife policy in Africa*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 244 p.
- Giraut F., Guyot S. et Houssay-Holzschuch M., 2004 : « Les aires protégées dans les recompositions territoriales africaines », *L'Information Géographique*, 68, décembre, p. 340-368.
- Hughes D.M., 2005 : « Third nature: making space and time in the Great Limpopo conservation area », *Cultural Anthropology*, 20, 2, p. 157-184.
- Hutton J., Adams W.M. et Murombedzi J.-C., 2005 : « Back to the barriers? Changing narratives in biodiversity », *Forum for Development Studies*, 2, p. 341-370.
- Huxley J., 1961 : *The conservation of wildlife and natural habitats in Central and East Africa*, Paris, UNESCO, 112 p.
- Ibo G.J., 1993 : « La politique coloniale de la protection de la nature en Côte-d'Ivoire (1900-1958) », in J. Pouchepadass (coord.), *Colonisations et environnement*, Paris, Société française d'histoire d'outre-mer, Bibliothèque d'histoire d'outre-mer, p. 83-104.
- James A.N., Green M.J.B. et Paine J.R., 1999 : *A global review of protected area budgets and staff*, Cambridge, WCMC - World Conservation Press, WCMC Biodiversity Series, n° 10, 55 p.
- MacKenzie J.-M., 1988 : *The empire of nature. Hunting, conservation and British imperialism*, Manchester, Manchester Univ. Press, Studies in imperialism, 340 p.
- Mutwira R., 1989 : « Southern Rhodesian wild life policy (1890-1953) : a question of condoning game slaughter? » *Journal of Southern African Studies*, 15, 2, p. 250-263.
- Naylor R.T., 2005 : « The underworld of ivory », *Crime Law and Social Change*, 42, 4-5, p. 261-295.
- Neumann R.P., 1998 : *Imposing wilderness: struggles over livelihood and nature preservation in Africa*, Berkeley, Univ. of California Press, 256 p.
- Neumann R.P., 2004 : « Moral and discursive geographies in the war for biodiversity in Africa », *Political Geography*, 23, 7, p. 813-837.
- Oates J.-F., 1999 : *Myth and reality in the rain forest: How conservation strategies are failing in West Africa*, Berkeley, Univ. of California Press, 310 p.
- Rodary E., 2003 : « La conservation intégrée en Afrique australe : opportunité ou restriction au développement? », in E. Rodary (coord.), *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible?*, Paris, Karthala - GREP, coll. « Économie et développement », p. 121-142.
- Rodary E., 2007 : « Mobiliser pour la nature, ou la construction et la disparition du local », *L'Espace Géographique*, 36, 1, p. 65-78.
- Schroeder R. A., 1999 : « Geographies of environmental intervention in Africa », *Progress in Human Geography*, 23, 3, p. 359-378.
- Spiteri A. et Nepal S.K., 2006 : « Incentive-based conservation programs in developing countries: A review of some key issues and suggestions for improvements », *Environmental Management*, 37, 1, p. 1-14.

Rodary Estienne. (2008)

Dossier no 8 : Les parcs nationaux africains, une crise durable

In : Héritier S. (dir.), Laslaz L. (dir.), Arnould P. (préf.) Les parcs nationaux dans le monde : protection, gestion et développement durable

Paris : Ellipses, 207-226. (Carrefours.Les Dossiers). ISBN 978-2-7298-3950-5